

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

ANÁLISIS SOBRE EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON RESPECTO A LOS
TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

NANCIS XOCHIL MÉNDEZ MORALES

ASESOR: LIC. PEDRO A. REYES MÍRELES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F.

2006



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.

**ESTA HOJA PARA
OFICIO DE APROBACIÓN**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,
ESPECIALMENTE A LA FACULTAD DE DERECHO**

POR HABERME DADO UN LUGAR EN LA FACULTAD DE DERECHO Y PERMITIRME LLEGAR A LA CULMINACIÓN DE MI CARRERA, TITULARME, GRACIAS POR DARME TODAS LAS ARMAS PARA LUCHAR CONTRA LAS ADVERSIDADES, PODER AYUDAR A MUCHA GENTE EN LOS MOMENTOS NECESARIOS Y CUANDO LO PERMITAN.

GRACIAS POR TODOS LOS MAESTROS QUE TUVE LOS CUALES ME BRINDARON SUS CONOCIMIENTOS, ASIMISMO LOS QUE ME AYUDARON A TERMINAR DE REVISAR EL PRESENTE TRABAJO.

A DIOS
POR LA VIDA
Y LA OPORTUNIDAD.

A MI ESPOSO
GERARDO ESTRADA
COMPAÑERO DE LA VIDA
POR SU APOYO Y
COMPRENSIÓN.

A MI MADRE
TOMASITA MORALES
POR LA VIDA Y SU
APOYO EN MI CARRERA

A TODA LA FAMILIA
MÉNDEZ MORALES.

A TODA LA FAMILIA
ESTRADA MUÑOZ.

**AL LIC. PORFIRIO
MARQUET GUERRERO**

**AL LIC. PEDRO A.
REYES MIRELES**

**A LA LIC. MARTHA RODRÍGUEZ
ORTIZ.**

**QUE POR SU TIEMPO, DEDICACIÓN
EMPEÑO ME HAN AYUDADO A
LA REALIZACIÓN DE PRESENTE
TRABAJO.**

**AL PROF. JESÚS
ORTIZ GARCÍA**

**A LA LIC. CELIA RIVERA
CARBAJAL**

**AL LIC. MARCELO ZAMORANO
MARISCAL**

**AL LIC. FRANCESCONI
DURAN**

**POR SUS CONSEJOS Y
ORIENTACIÓN
QUE ME BRINDARON,
ME AYUDARON
AL LOGRO DEL PRESENTE
TRABAJO.**

INDICE

ANÁLISIS SOBRE EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA.

	Pag.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1	
CONCEPTOS Y GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.	
1.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos....	1
1.1.1. La actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el texto constitucional y sus reformas.....	3
1.2. Sujetos de la relación laboral en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	9
1.2.1. Trabajadores operativos.....	10
1.2.2. Trabajadores de confianza.....	12
1.2.2.1. Concepto de trabajador al servicio del Estado.....	16
1.2.2.2. Concepto de titular.....	18
1.2.2.3. Concepto de funcionario.....	19
1.2.2.4. Nombramiento.....	20
1.2.2.5. Concurso.....	20
1.2.2.6. Servidor Público.....	22
1.2.2.7. Estabilidad.....	24
1.2.2.8. Condiciones de trabajo.....	24

1.2.3. Trabajadores de base.....	25
1.2.4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como patrón.....	26

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

2.1. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.....	28
2.1.1. Trabajadores de confianza.....	29
2.1.2. Trabajadores de base.....	29
2.1.3. Derecho a la sindicalización	30
2.2. Origen del apartado A del artículo 123 constitucional.....	32
2.2.1. Las reformas y adiciones al artículo 123.....	38
2.3. Origen del apartado B del artículo 123 constitucional.....	44
2.4. Origen del apartado B del artículo 102 constitucional.....	48
2.5. Origen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	51
2.6. Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	53

CAPITULO 3

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

3.1. Estructura y competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	57
3.1.1. Órganos que integran la Comisión Nacional.....	59
3.2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su naturaleza jurídica.....	60
3.3. Apartado B del artículo 102 constitucional.....	61

3.4. Apartado B del artículo 123 constitucional.....	63
3.5. Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado....	66
3.6. Artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	70
3.7. Derechos, obligaciones y responsabilidades de los trabajadores de confianza en la legislación burocrática.....	72
3.7.1. Derechos de los trabajadores de confianza.....	73
3.7.2. Obligaciones del servidor público.....	77
3.7.3. Responsabilidades.....	82
3.7.3.1. Responsabilidad penal.....	83
3.7.3.2. Responsabilidad civil.....	86
3.7.3.3. Responsabilidad política.....	88
3.7.3.4. Responsabilidad administrativa.....	89
3.7.3.5. La responsabilidad patronal frente al Estado.....	92
3.7.3.6. Sanciones administrativas.....	94
3.8. Funciones que desempeñan los trabajadores operativos.....	97

CAPITULO 4

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 74 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA

4.1. Análisis del artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	99
4.2. Planteamientos doctrinales	101
4.2.1. Régimen laboral del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	105
4.3. Medios de defensa para los trabajadores de confianza.....	106
4.3.1. Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	107

4.3.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	111
4.4. Los derechos humanos que se niegan a trabajadores de confianza.....	115
4.5. Reforma al artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde se regulan los trabajadores de confianza.....	117
4.5.1. Obligaciones de la Dependencia.....	118
4.5.2. Estabilidad en el empleo.....	121
4.5.3. Altos funcionarios públicos.....	124
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFÍA.....	131

INTRODUCCIÓN

Desde mi punto de vista el propósito del análisis del tema representa una problemática para los trabajadores de confianza que prestan sus servicios en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Probaré que este tipo de trabajadores dentro del marco de su relación de trabajo no son trabajadores de confianza y que por lo mismo se le violan tanto normas constitucionales como reglamentarias.

Los trabajadores que desempeñan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y que tienen a su cargo personal, son trabajadores de confianza, con un sueldo mejor que el trabajador de base pero realizan las funciones que la ley les confiere. En este caso de los trabajadores operativos como los intitule, son los trabajadores administrativos o auxiliares no gozan de poder de mando, por lo tanto deberían ser de base.

Porque insistir tanto en que sean de base, para que a su vez los trabajadores operativos tengan una estabilidad en su empleo, ya que es muy importante porque son derechos del trabajador que se han peleado desde tiempo atrás, ya que es uno de los principios básicos sin el no existe libertad de trabajo ni tampoco igualdad en el mismo.

Para los fines anteriores se ha dividido el presente trabajo en cuatro capítulos: En el primer capítulo hace referencia a conceptos y generalidades de los trabajadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como son los sujetos de la relación de trabajo, así como a los trabajadores operativos de los cuales trata este trabajo, los trabajadores de confianza, conceptos de trabajador al servicio del Estado, titular, funcionario, nombramiento, concurso,

servidor público, estabilidad, condiciones de trabajo, trabajadores de base, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como patrón.

En el segundo capítulo aborda lo referente a los antecedentes de los trabajadores de confianza al servicio del estado, la clasificación de los trabajadores al servicio del estado, trabajadores de confianza, trabajadores de base, origen del apartado A del artículo 123 constitucional, origen del apartado B del artículo 123 constitucional, origen del apartado B del artículo 102 constitucional, origen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El tercer capítulo esta destinado a lo que es la situación actual de los trabajadores operativos de confianza de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dentro los puntos a tratar son: la estructura y competencia de la misma, su naturaleza jurídica, apartado B del artículo 102 constitucional, apartado B del artículo 123 constitucional, artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Derechos, Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los derechos, obligaciones y responsabilidades de los trabajadores de confianza en la legislación burocrática, en cuanto a las funciones que desempeñan los trabajadores operativos.

Por último en el cuarto capítulo, analizaremos al artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteamientos doctrinales, medios de defensa para los trabajadores de confianza, Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los derechos humanos que se niegan a trabajadores de confianza, propuesta de reforma al artículo 74 de la Ley de la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos, en donde se regula a los trabajadores de confianza, estabilidad en su empleo.

Es importante comentar que la experiencia de los organismos defensores de derechos humanos en el país, nos da la pauta para expresar, nuestros sentimientos, nuestros derechos y poder decir todo lo que queramos, y si esta dentro de lo legal y con fundamento tendremos la razón.

CAPITULO 1

CONCEPTOS Y GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En este capítulo nos daremos a la tarea de dar una idea general sobre los conceptos y generalidades más sobresalientes que atañen a nuestro tema, iniciaremos con la Comisión Nacional de los Derechos de ahí para entender todo lo relacionado anteriormente, continuando con la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus reformas, con los sujetos de la relación laboral, trabajadores operativos, trabajadores de confianza. En virtud de que creemos partir de un panorama global para poder adentrarnos al tema y finalmente poder realizar nuestra propuesta.

1.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó, inicialmente, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Estuvo adscrita directamente al titular de la dependencia y sustituyó en aquel entonces, a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría. El Decreto presidencial correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

La filosofía creadora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, parte de la idea de que en México todos los individuos, aún aquellos que han cometido los más graves delitos, tienen derecho a gozar de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, dentro de las cuales están la integridad y la dignidad de la persona. Dichas garantías les deben ser

respetadas en todos los ámbitos jurídicos en que se manifiesten, aún en las averiguaciones previas y en los procedimientos de tipo penal, en donde, con mayor claridad, deben estar presentes las garantías de respeto que la ley otorga a cada persona.

“En la ceremonia de instalación de esta primera Comisión de Derechos Humanos, el Doctor Jorge Carpizo Mac Gregor, quien fue designado primer Presidente de la Comisión, expuso diversos planteamientos sobre los problemas que debía afrontar ese nuevo organismo desconcentrado, haciendo un detalle amplio del reclamo ciudadano por contar con una instancia protectora de los derechos humanos. Afirmó sobre el particular que: ...Tenemos (en México) graves problemas de falta de respeto a los Derechos Humanos. El sol no se tapa con un dedo...”.¹

“La exposición de motivos del Decreto Presidencial señaló que corresponde al estado democrático moderno garantizar la seguridad de sus ciudadanos, reconocer la pluralidad política, alentar a la sociedad civil, preservar el orden, la paz y la estabilidad social, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos del gobierno”.²

“El primer Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estuvo integrado por destacados representantes de diversos medios sociales, como fueron el Doctor Héctor Aguilar Camín, el Doctor Carlos Escandón Domínguez, el Doctor Guillermo Bonfil Batalla, el Licenciado Carlos Fuentes, el Licenciado Javier Gil Castañeda, el Embajador Óscar González César, el Licenciado Carlos Payán Verver, el Doctor Rodolfo Stanvenhagen, y el Doctor

¹ CNDH, “Intervenciones durante la instalación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”. CNDH en Gaceta No. 90/0, 1º de agosto de 1990. México, 1990. p.3.

² QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derechos Humanos. Porrúa, México, 2001. pp. 139 y 140.

Salvador Valencia Carmona. Fungió como Secretario Técnico, en esa primera Comisión, el Lic. Luis Ortiz Monasterio”.³

1.1.1. La actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el texto constitucional y sus reformas.

Ante las críticas a que se vio sometida la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estimó procedente incluirla en el texto de la constitución general del país, a fin de que su creación estuviera claramente apegada a la ley y se convalidaran sus propósitos de defensa de los Derechos Humanos. Por ello, mediante la adición que se hizo al artículo 102 Constitucional de un apartado “B”, quedó establecida la base constitucional del organismo. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1992, y el texto original de la misma fue el siguiente:

Artículo 102.-

A).....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

³ Ibídem. p. 141.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

“El proyecto de esta adición constitucional provocó en la Cámara de Diputados interesantes debates entre los diferentes partidos políticos, que con cambios mínimos al texto original enviado por el Ejecutivo, la aprobación por 299 votos a favor, 55 con reserva y tres en contra. Del balance de las posturas asumidas por los partidos políticos, se puede apreciar lo siguiente:

a) Que en lo general todos votaron a favor de la enmienda, lo que dejó patente el alto grado de aceptación del ordenamiento.

b) En lo particular, los partidos de oposición estuvieron en contra del texto, en cuanto se excluyeron del conocimiento de la Comisión los asuntos laborales, electorales y jurisdiccionales.

c) Algunos representantes populares de tendencia radical señalaron que se trataba de un mero maquillaje del gobierno ante las negociaciones del tratado de libre comercio, a efecto de dar la impresión de que en el país existía un total respeto a los derechos humanos”.⁴

“Un dato sobresaliente fue el hecho de que la iniciativa enviada al Congreso para la adición constitucional, estuvo basada en una propuesta proveniente de la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, conteniendo, por ello, una serie de ideas y experiencias de sus integrantes, lo que le daba a tal iniciativa una gran riqueza para la reestructuración del

⁴ ALEMÁN ALEMÁN, Ricardo. “La CNDH a rango constitucional con el voto de todos los partidos políticos”, en la Jornada 14 de diciembre de 1991, México. p. 1 y 4.

organismo y de esa forma establecer con mayor cuidado la figura del Ombudsman en el país”.⁵

El precepto constitucional en comentario estableció también que en los estados de la unión deberían existir comisiones locales de defensa de los derechos humanos, como se desprende del tercer párrafo del texto original del apartado B) del artículo 102 de la constitución del país tuvo reformas, según modificaciones que aparecen en el Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 1999, a fin de establecer un nuevo mecanismo de designación de los consejeros y del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes ahora son elegidos por la Cámara de Senadores mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Se señala como duración del cargo del titular, el término de cinco años. Con estas propias reformas se dota a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de plena autonomía administrativa y de gestión.

El texto del apartado B) del artículo 102 Constitucional queda de la siguiente forma:

Artículo 102.-

A)....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor

⁵ Iniciativa presidencial sobre la adición al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Elevación a rango constitucional) 18 de noviembre de 1991. p. XX.

público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las cámaras del congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

De acuerdo con las facultades que tiene, la propia Comisión Nacional expidió su Reglamento Interno, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1992 y recientemente se aprobó por parte del Consejo Consultivo, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 178, celebrada el 12 de agosto de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

“Estos dos ordenamientos legales, la Ley y el Reglamento, son la base legal con el que opera la Comisión Nacional. En atención a ello, siguiendo el orden que nos presenta la Ley, se detallan las atribuciones, los órganos, los procedimientos, los diversos acuerdos y recomendaciones, y demás actividades que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en correlación, cuando el caso lo amerite, con los preceptos respectivos del Reglamento”.⁶

⁶ Ibídem. p. 145.

Un aspecto fundamental referente a la Comisión Nacional, es que esta Ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado “B” del artículo 102 constitucional.

Asimismo la Comisión Nacional pasa de ser un organismo descentralizado, a un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio con el objeto principal de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Si reflexionamos sobre el último tramo de la historia mexicana en relación con los derechos humanos, podemos arrancar en 1989, año fundamental que marcaría en realidad, el cambio de milenio, con un dramático trastocamiento en la correlación internacional de fuerzas y el afianzamiento del proyecto económico de libre mercado y ajuste estructural en nuestro país.

En los años que han transcurrido de entonces a la fecha, se ha dado en nuestro país una explosión sin precedente en la creación de organismos civiles de defensa y promoción de los seres humanos. La mayoría de estos grupos han surgido en el interior de nuestra geografía, muchas veces en pequeñas localidades, de manera autogestionada, y con un rico concepto de los derechos humanos.

Los derechos humanos en nuestro país, desde entonces, se han convertido en un nuevo campo de la lucha social en México, en el que se debaten concepciones, prácticas y posturas concretas. La propia dinámica de esta lucha ha hecho, por ejemplo, que el interés gubernamental por los derechos fundamentales pase de ser un simple interés, a un interés legítimo

entre algunos sectores de gobierno. Señal de esta transformación es el hecho de que algunos organismos públicos comienzan a asumir en serio los derechos económicos, sociales y culturales de la población, a emitir recomendaciones en ese sentido, y se plantean ahora que se les dote de competencia en materia electoral, laboral y administrativa del Poder Judicial de la Federación, en un paso ciertamente alentador.

“De la misma manera, se ha abierto entre los mexicanos y mexicanas la conciencia del valor de contar con organismos públicos de defensa y promoción de los derechos básicos completamente autónomos jurídica, política y económicamente. La reforma al artículo 102 de la Constitución en esta dirección es, aunque todavía limitada, ciertamente plausible y se aguarda su efectiva puesta en marcha con entusiasmo evidente”.⁷

1.2. Sujetos de la relación laboral en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los sujetos en la relación laboral son los trabajadores de confianza y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, además de los trabajadores operativos que más adelante veremos y de los que trata el presente trabajo.

a) Trabajador: “Persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.⁸

b) Patrón: “Por definición legal se establece que el artículo 9º de Ley Federal del Trabajo el patrón es la persona que utiliza los servicios de uno o más trabajadores.

⁷ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*. Trillas. México, 1997. p. 31.

⁸ DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Porrúa. México, 1983. p. 471.

La doctrina suele utilizar indiscriminadamente, diferentes denominaciones para referirse a esta figura: empleador, como lo hace con frecuencia la Organización Internacional del Trabajo, pues no siempre es el patrón quien emplea los servicios de los trabajadores, sino sus representantes; en múltiples ocasiones, sin acceso inmediato a las instancias de dirección. Tampoco es correcto hablar de empresarios, pues no en todos los supuestos cuenta el patrón con empresa. Puede pensarse al efecto, en el trabajo doméstico”.⁹

1.2.1. Trabajadores operativos.

Los trabajadores operativos de confianza, que laboran en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen a su cargo las siguientes funciones: Auxiliar a los directores de área, jefes de departamento, secretarías de confianza de los directores o de los visitadores generales y a la mayoría del personal, en actividades administrativas como: sacar copias, engargolar, archivar, etc.

Por lo anterior, el personal operativo es el que en lo particular me interesa, ya que debería tener nombramiento como trabajador de base y no de confianza, esto, se tratará posteriormente.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, las personas que desempeñan servicios personales del patrón, sí son trabajadores de confianza.

⁹ SANTOS AZUELA, Héctor. *Elementos del Derecho*. Porrúa. México, 1994. p. 47.

Estimamos que también en este punto nuestra legislación laboral es muy confusa y oscura, además, no es exacta, ya que es evidente no todo trabajador que se relacione con trabajos personales del patrón es necesariamente de confianza.

Si interpretamos a la letra el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo, tendríamos que concluir que todos los trabajadores resultarían de confianza ya que, se encuentran relacionados en alguna medida con los trabajos personales del patrón.

“El Legislador se quiso referir, quizás ya que su espíritu resulta inescrutable, a las personas que, como nos dice el maestro Cantón Moller, por su cercanía al patrón, pudieran tener acceso a informaciones políticas o actitudes patronales, como los secretarios o auxiliares particulares.

Las secretarias ¿son todas trabajadoras de confianza?, es evidente que no. Aunque se llegara a tener eventualmente demasiada confianza con alguna de ellas, no sólo por eso sería trabajadora de confianza.

Sólo tienen indiscutiblemente el carácter de confianza las secretarias particulares de los directivos patronales, las que manejan fondos o bien archivos confidenciales. Las demás no lo tienen”.¹⁰

“Como bien lo dice el maestro Baltasar Cavazos Flores, los trabajadores de los directivos son trabajadores de confianza pero los demás no; entonces vienen a ser trabajadores operativos como lo son los auxiliares administrativos,

¹⁰ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Los Trabajadores de Confianza*. Ed. Trillas. México, 1994 p. 40.

secretarias, chóferes, que no deberían ser de confianza también, sino de base”.¹¹

1.2.2. Trabajadores de confianza.

Para poder definir a los trabajadores necesitamos primero saber el concepto de trabajador, respecto a este concepto que nos atañe aclarar que pese a que existen conceptos surgidos con la intención de designar a las personas físicas que realizan un esfuerzo, una labor.

El concepto de trabajador es muy amplio, en virtud de que es atribuido a todas las personas que, con apego a las disposiciones de la ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra.

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

El artículo 3º de la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado, indica que, trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la listas de raya de los trabajadores temporales.

Ahora bien definamos a trabajadores de confianza. Según el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo: La categoría de trabajador de confianza depende

¹¹ Cf. CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Los Trabajadores de Confianza*. Op. cit. p. 45.

de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le de al puesto.

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

Trabajadores al servicio del estado. I. "Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o de los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente.

II. En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicios al estado, y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente burocracia proviene del francés *bureaucratine* y éste de *bureau*, oficina, escritorio, y del griego *kratos*, poder; se entiende, pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, éste término ha tomado una acepción peyorativa, descriptiva; a los servidores públicos se les ha calificado como una "plaga" de los estados modernos".¹²

La relación jurídica de servicio entre el estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con los vínculos de trabajo, puesto que en esta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del estado.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo VI. UNAM. México, 2001. p. 730.

Definición de trabajadores de confianza a los que nos referimos en el presente trabajo. I. “Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan”.¹³

II. El concepto de empleado de confianza fue utilizado por vez primera en el proyecto sobre jornada de trabajo presentado a la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en la Ciudad de Washington en el año de 1919, fue adoptado más tarde por la legislación belga y paso posteriormente a nuestro derecho en los artículos 4º, 48º y 126º, fracción X de la Ley Federal del Trabajo. En el proyecto presentado a la conferencia de Washington se decía que la jornada de 8 horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaban puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de ese artículo, por haberse visto que de dar una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza, ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes; se sostuvo desde entonces que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que por razón de funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que también, por razón de sus funciones estuvieran al tanto de los secretos de la empresa y se dijo, además que el término empleados de confianza no era fijo sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un concepto elástico que había que precisar en cada caso, por lo que si la junta hace una enumeración de los puestos de confianza, señalando un número considerable de los mismos, estimándolos indispensables para que la dirección general de los negocios quede en manos de la empresa.

¹³ Idem.

III. “Empleado de confianza es la persona que presta un trabajo subordinado, con características de fidelidad, lealtad y seguridad, que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.

Goza de tratamiento diferencial: no tiene horario fijo (por lo general trabaja más horas que el resto del personal, aunque suele comenzar sus tareas después del inicio normal de las labores); no tiene estabilidad en el empleo (sólo está protegido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en lo referente al salario y a las prestaciones de seguridad social), pero su despido debe hacerse con base en la ley y justificadamente; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias y su salario es mayor que el de los trabajadores de base”.¹⁴

“...Debe hablarse de empleados de confianza cuando están en juego la existencia de la empresa, sus intereses fundamentales, su éxito su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores”.¹⁵

“El concepto de trabajador de confianza, a nuestro entender, tenía perfecta cabida en el artículo 3º de la ley de 1931 que prevenía que trabajador es toda persona que presta a otra, un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo”.¹⁶

¹⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Burocrático*. Segunda edición. Oxford University Press. México, 1997. p. 25.

¹⁵ DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Volumen I*. Décima sexta edición. Porrúa. México, 1999. p. 13.

¹⁶ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Op. cit. p. 14.

Este precepto, amplio y ambicioso, siempre nos pareció infortunado, debido a que contenía una gran inexactitud; e incluso podría pensarse que iba en contra de la dignidad de los propios trabajadores.

Era inexacto por que afirmaba que trabajador era toda persona mientras que las personas pueden ser, jurídicamente hablando, físicas o morales, y el trabajador no podría ni puede ser una persona moral, ya que siempre tiene que ser una persona física, un ser humano. Atentaba contra la dignidad del trabajador al establecer que el servicio prestado podría ser “material, intelectual o de ambos géneros” debido a que por mas material que en apariencia fuera un servicio, siempre debería tener algo de intelectual, sostener lo contrario, equivale a comparar al trabajador con una máquina.

Cuando un trabajador sindicalizado sobresalía o llegaba a destacar por su desempeño, era ascendido en algunos casos, a la categoría de trabajador de confianza.

1.2.2.1. Concepto de trabajador al servicio del estado.

Recordemos que el apartado B del artículo 123 constitucional comienza señalando que entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores del estado, aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal. Aunque en forma de manifiesta inconstitucionalidad el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores. Así como de los otros organismos

descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De lo anterior se entiende que legalmente no sólo se considera como trabajador del estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos. Al respecto el Dr. Mario de la Cueva apuntaba que:

“Los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público.

Para el Dr. José Dávalos, los trabajadores al servicio del estado son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

La definición legal de trabajador al servicio del estado la podemos desprender del artículo 123 constitucional que consigna que: Trabajador al servicio del estado es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de listas de raya de los trabajadores temporales”.¹⁷

A la clasificación anterior, el maestro Miguel Duhalt Krauss agrega que los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser:

¹⁷ MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático*. Porrúa. México, 1995. p. 79.

1. “Por la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil o relación laboral.
2. Por la duración de la relación laboral: de planta o temporal,
3. Por su rango: funcionario o empleado”.¹⁸

Por nuestra parte, consideramos que 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 trabajado, o su equivalente.

El maestro Baltasar Cavazos dice: “Aún cuando expresamente no se incluye en la definición, es incuestionable que de la misma se desprende el elemento de subordinación en la prestación del servicio, ya que precisamente este elemento, constituye la característica de toda relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y el derecho a ser obedecido”.¹⁹

1.2.2.2. Concepto de titular.

Si bien el artículo 123 en su apartado B no consigna el término de titular, el artículo 20 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que: “la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de

¹⁸ *Ibíd.* p. 85.

¹⁹ TENA SUCK, Rafael y Hugo ITALO MORALES, *Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios, Jurisprudencias y Disposiciones complementarias*. Publicaciones Administrativas Contables. México, 1988. p. 21.

las dependencias y los trabajadores de base. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”.²⁰

“En el ámbito del Poder Ejecutivo la titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal (ahora jefe de gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de Justicia del Distrito Federal así como los directores generales o sus equivalentes en los organismos descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B. Dicha Titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también se ratifica en las condiciones generales de trabajo de cada dependencia”.²¹

1.2.2.3. Concepto de funcionario.

Por su parte el jurista mexicano Don Andrés Serra Rojas, el funcionario se distingue: “Por expresar, participar en la formalización, ejecución de la voluntad estatal, llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y ejecutar las disposiciones legales de su investidura”.²²

Para José Canasi el funcionario publico es el que “representa a la ley y comprende la voluntad del estado de manera licita”.²³

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Burocrático*. Segunda edición. Oxford. México, 1997. p. 122.

²¹ MORALES PAULIN, Carlos. *Derecho Burocrático*. p. 81.

²² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Vigésima cuarta edición. Porrúa. México, 1998. p. 357.

²³ CANASI, José. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Palma. Buenos Aires, 1981. p. 385.

1.2.2.4. Nombramiento.

“Acto jurídico formal por el que la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública. Es la forma normal para iniciar la relación entre el estado y sus servidores públicos”.²⁴

Es el acto final del procedimiento de designación, que se inicia con la selección de los candidatos a un cargo público según distintos sistemas que exigen cumplir requisitos específicos, por los que se procura asegurar, criterio de la autoridad o de los ciudadanos, la capacidad y honradez del futuro servidor público.

Clase de nombramiento. Actualmente, en la mayor parte de los países, el diseño de los sistemas de selección de los servidores públicos se efectúa de acuerdo con la trascendencia que socialmente se le reconozca a la labor que les sea encomendada, y se establecen con ello las distintas clases de nombramiento.

1.2.2.5. Concurso.

Por oposición o por méritos. En virtud de éste, el aspirante deberá competir con otros para ocupar el cargo vacante, mediante examen de oposición, o por la valoración de la experiencia, especialización o éxitos alcanzados en la materia propia del cargo o por desempeñar méritos.

²⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Burocrático*. Volumen 5. Segunda edición. Oxford University Press. México, 2000. p. 58.

Por otra parte, nuestra legislación usa otra clasificación que atiende a la temporalidad; en este caso se habla de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada (artículo 15, fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), de los que el primero se perfila como la única forma de nombramiento para empleados de base, ya que por otras modalidades tienden a desaparecer por razones de índole administrativa.

El nombramiento en nuestra legislación. Se contempla en los artículos 3º y 12 de la ley burocrática que se utiliza al nombramiento como el acto jurídico por el que se inicia una relación de función pública entre el estado y los trabajadores a su servicio.

Los trabajadores públicos o al servicio del estado prestarán sus servicios en virtud del nombramiento expedido por el funcionario con facultades para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

En atención a la permanencia en el empleo, la ley burocrática los clasifica en trabajadores de base y de confianza.

Los trabajadores de base cuentan con inamovilidad en los términos del artículo 6º de la ley burocrática, la que ha sido interpretada en el sentido de reconocerle al empleado un tratamiento que lo equipara con un derecho patrimonial constituido a favor del empleado de base, a diferencia del trabajador de confianza, quien no tiene nombramiento, pero también estos trabajadores se acogen a dicha ley.

“La relación jurídica de trabajo surge de la prestación del servicio subordinado y dirigido, y se formaliza con el nombramiento autorizado por el oficial mayor, el director general de personal o de administración, por el titular

de la unidad administrativa, en los términos del reglamento interior de la secretaría u órgano desconcentrado y aceptado por el propio empleado”.²⁵

1.2.2.6. Servidor Público.

Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza. En el artículo 108 de nuestra constitución se refuta como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados electorales, o bien para levantar los censos, por mencionar algunos.

Funcionario: Dispone de poder jerárquico respecto de los empleados y de los funcionarios inferiores; poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; son los llamados superiores. En este último caso abarca sólo desde jefe de departamento hasta subsecretario.

Alto funcionario: Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, presidente de la república, diputado o senador; o se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial, ministro de la Suprema Corte de la Nación; o es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo, secretario de estado o procurador de justicia. Conforme al capítulo cuarto de la constitución aquí quedan incluidos todos los servidores públicos así como su responsabilidad, y los que requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

²⁵ Idem.

Clasificación de los funcionarios según las leyes mexicanas. Nuestros textos legislativos, al referirse a quienes ejercen la función pública, los divide en empleados de confianza y empleados de base; en apariencia, equivalen a los funcionarios y empleados. Específicamente, el apartado B del artículo 123 constitucional en su fracción XIV, hace referencia a que los cargos de confianza serán los determinados por la ley y, además, deja protegidos los derechos de quienes los desempeñan, tanto en materia de seguridad social como de protección al salario.

Al reglamentarse este aspecto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5 presenta una lista de los trabajadores que son considerados de confianza y, por exclusión, determina a los de base.

“De la propia Constitución podemos desprender otras clasificaciones, que en su oportunidad fueron comentadas, como la contenida en el artículo 108, que habla de los servidores públicos y los cataloga en: representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, funcionarios, empleados y aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza. El artículo 110 hace referencia a aquellos cuyas responsabilidades se determinan mediante juicio político y aquellos contra quienes se sigue el procedimiento común. Asimismo, se puede inferir una distinción de acuerdo con el nivel de competencia: servidores públicos federales, locales y municipales; o de conformidad con la división de poderes: servidores públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

También pueden ensayarse otras clasificaciones, como personal sindicalizado, civil y militar, del poder público y de las paraestatales”.²⁶

²⁶ *Ibidem.* p. 96.

1.2.2.7. Estabilidad.

La estabilidad en el empleo se puede definir como “el derecho del trabajador a mantener la relación de trabajo, por todo el tiempo convenido, sea ésta a plazo determinado”.²⁷

El derecho tiene especial interés en garantizar que la estabilidad se prolongue de manera indefinida, siempre que resulte jurídica, moral, y económicamente factible. Para ello, el legislador ha establecido un sistema normativo, limitando los efectos extintivos de determinados actos o establecimientos.

1.2.2.8. Condiciones de trabajo.

“Las condiciones de trabajo de las que gozan los servidores públicos de confianza, son semejantes a aquellas de las que gozan sus compañeros de base, ya que cuentan con salario, jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones y, en su caso, maternidad o prima vacacional y una gratificación de fin de año (aguinaldo), que el marco normativo considera como prestaciones económicas y no condiciones de trabajo propiamente, con lo que define el autor. Dichos servidores públicos, no gozan de las licencias y de los beneficios que el sindicalismo ha brindado a los trabajadores de base del estado”.²⁸

Es importante comentar, que los servidores públicos de confianza además de lo señalado gozan de ciertas prestaciones, según el nivel, grado o grupo al que pertenezcan, conforme al Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, que “es el instrumento que abrogó al manual de

²⁷ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo*. Quinta edición. Porrúa. México, 1994. p. 385.

²⁸ BOLAÑOS LINARES, Rigel. *Derecho Laboral Burocrático*. Porrúa. México, 2003. p. 53.

sueldos y prestaciones para los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal”.²⁹

1.2.3. Trabajadores de base.

El artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo señala que: 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, escalafón, días económicos, sindicato, seguridad social, condiciones generales de trabajo, ascensos, antigüedad y pago de horas extras, entre otras.

Difícilmente estos trabajadores pueden ser removidos de sus puestos excepto por causa justificada. Cuentan además con el apoyo de un sindicato en problemas laborales, de asesorías, representación, así como otras más prestaciones, por lo que constituyen la mayoría de los trabajadores del estado.

Estos trabajadores tienen más prerrogativa en derecho laboral, y que a través del tiempo han adquirido derechos laborales muy importantes.

1.2.4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos como patrón.

“Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel lo será también de

²⁹ Ibídem. p. 54.

Krotoschin indica que el patrón es la persona física o jurídica que ocupa uno o varios trabajadores dependientes y en cuyo interés o para cuyos fines éstos presten servicios”.³⁰

Para Manuel Alonso García, el patrón es “toda persona natural o jurídica que se obliga a remunerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación”.³¹

“Recientemente, el término patrón se ha tratado de sustituir por el de empleador, sin que haya progresado mucho tal tendencia”.³²

En este caso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos funciona como patrón, ya que es un organismo autónomo con patrimonio y presupuesto propio, por lo que realiza las funciones de patrón para con sus trabajadores.

“Como conclusión de la evolución jurídica de la relación pública en nuestra legislación, el estado mexicano es patrón cuando emplea el servicio de trabajadores en actividades económicas de carácter empresarial o para la realización de sus propios fines políticos. En el primer caso sus relaciones se rigen por las leyes del trabajo, en tanto que en el segundo por la legislación burocrática”.³³

³⁰ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Las 500 Preguntas mas Usuales Sobre Temas Laborales*. Novena edición. Trillas. México, 2004. p. 31.

³¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano*. Op. cit. p. 139.

³² Idem.

³³ TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*. Sexta edición. Porrúa. México, 1982. p. 536.

Es necesario hacer mención sobre los puntos a tratar en el primer capítulo ya que los conceptos aquí utilizados, también fueron encontrados de lo que cotidianamente hacen referencia los propios trabajadores o las autoridades (patrón) y además es muy importante que le dan base al presente trabajo.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

Es necesario estudiar el devenir histórico de la regulación de los trabajadores al servicio del Estado para entender su evolución, sin negar que ellos no fueron tratados igual que obreros o trabajadores de patrones particulares ya que tenían mejores condiciones de trabajo, salario, seguridad social que los arriba mencionados.

2.1. La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.

Para Alberto Trueba Urbina “regularmente las relaciones entre el estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma, creó derechos a favor de los empleados tanto privados como del servicio del estado.

A partir de la Constitución del 1917, los estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia del trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados públicos al mismo tiempo que se regulaba, con toda amplitud, el contrato de trabajo”.¹

2.1.1. Trabajadores de confianza.

¹ Cfr. RICORD, Humberto E. “*El Derecho Burocrático Mexicano Materias que lo Integran*” Boletín de derecho comparado. México, año V, Números 13-14, enero-agosto de 1972. p. 90.

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

“La definición que se pretende en el primer párrafo del artículo 9° de la ley Federal del Trabajo por lo que hace a su contenido, se ha considerado acertada e inobjetable, ya que se apoya en un criterio objetivo que por sí mismo rechaza cualquier posibilidad de calificación subjetiva por parte del patrón y/o del trabajador mismo, en perjuicio de éste; este principio, expresado antes en el derecho laboral, tiene una importancia excepcional y sirve de base para que se eliminen fórmulas fáciles de fraude legal, que consistían en clasificar como de confianza a ciertos trabajadores para sustraerlos de la sindicalización o para privarles, indebidamente, del derecho de la estabilidad en el empleo”.²

2.1.2. Trabajadores de base.

Los trabajadores que prestaban sus servicios al gobierno no quedaron contemplados en la declaración.

Los estados tendrán la facultad, conjuntamente con la federación, para regular la materia de trabajo, algunos decidieron normar las relaciones laborales con sus trabajadores y otros se abstuvieron de hacerlo.

El proyecto del código federal del trabajo, de julio de 1929, de Emilio Portes Gil, en su artículo 3°, consideraba sujeto de regulación el trabajo que se realiza para el estado.

² DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo II. Décima octava edición. Porrúa. México, 2004. pp. 377 y 378.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, remitió la regulación de las relaciones laborales entre el estado y sus servidores a las leyes del servicio civil.

En 1938 se promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue abrogado por un nuevo estatuto en 1941, y este tuvo importantes reformas en 1947.

“Como resultado de múltiples presiones y considerando que el trabajo burocrático difería grandemente del trabajo y en general, se reformó el artículo 123 constitucional, creando un marco jurídico, compuesto de 14 fracciones, al que se le denominó apartado B, y en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales y sus trabajadores”.³

2.1.3. Derecho a la sindicalización.

Este derecho se encuentra reconocido, pero en forma limitada, “ya que si bien el artículo 354 de la Ley Federal del Trabajo determina que: la ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones, posteriormente, en el artículo 363, primera parte, indica: No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza...”⁴ es decir tienen derecho a sindicalizarse, pero en organismos distintos de los que formen los demás trabajadores.

Así se determina también en el mismo capítulo relativo a este trabajo especial, en el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, primera parte, que

³ DÁVALOS, José. *Derecho del Trabajo*. Quinta edición. Porrúa. México, 1994. p. 427.

⁴ Ley Federal del Trabajo. Op. cit. p 89.

establece: “Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta ley”.⁵

“Los trabajadores de base son inamovibles, deben ser de nacionalidad mexicana y sus derechos son irrenunciables y están escritos en la Constitución y en la ley como ejemplo los artículos 7, 9, y 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los derechos sociales mínimos de los trabajadores al servicio del estado, están escritos en el apartado B) del artículo 123 constitucional: Jornada máxima de ocho horas, descanso semanal, vacaciones, salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, protección del salario, escalafón, ascensos y antigüedad, inamovilidad en sus empleos, asociación y huelga, seguridad social y jurisdicción especial para sus conflictos. Estos derechos se reglamentan en la nueva Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, pero solo comprenden a la burocracia federal, es decir, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, del Estado Federal, Distrito Federal y Territorios también federales”.⁶

2.2. Origen del apartado A del artículo 123 constitucional.

En la sesión ordinaria celebrada el 26 de diciembre de 1916 y bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas, se inició la discusión del artículo 5º del proyecto. El secretario dio lectura al dictamen de la Comisión en el que se

⁵ Ibídem. p. 50.

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit. p. 528.

introducían modificaciones, alguna de ellas propuesta por Aquiles Elorduy y se desechaban las presentadas por Aguilar, Jara y Góngora. Estas relativas al principio de la igualdad de salario en igualdad de trabajo y enfermedades profesionales y al establecimiento de comités de conciliación y arbitraje para la resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo, eran consideradas ajenas al capítulo de las garantías individuales, por lo que la Comisión proponía aplazar su estudio para cuando llegara a examinar las facultades del Congreso.

De todas maneras se había agregado, además, un párrafo final al proyecto en el que se señalaba: La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en la industria a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso séptimo.

Al ser sometido a discusión el dictamen, se inscribieron catorce oradores para hablar en su contra. Comenzó así, el debate más importante en la historia de nuestro derecho del trabajo.

“La discusión a propósito del artículo 5º, abarcó las sesiones de los días 26, 27 y 28 de diciembre de 1916. Como acertadamente lo subrayó Cravioto, inscribieran en pro o contra. En realidad su oposición resultaba del deseo de hacer más extensos los beneficios a la clase trabajadora. En rigor, la única oposición seria fue la del primer orador, Fernando Lizardi, quien después fuera maestro de derecho constitucional en la U.N.A.M. Para Lizardi este último párrafo donde principia diciendo: La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, y la razón es perfectamente clara: habíamos dicho que el artículo 4º. Garantizaba la libertad de trabajar y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si estas son limitaciones a la libertad de trabajar, era natural que se hubiera colocado más bien en el artículo 4º que en el 5º, en caso de que se

debieran colocar; pero en el artículo 4º ya están colocadas, porque se nos dice que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode”.⁷

Salvo la intervención del diputado Martí, quien se inscribió en contra del dictamen, y atacó un texto inexistente, al grado que Múgica, miembro de la Comisión, lo puso en evidencia, la discusión se llevó en un plan de altura, donde abundaron los discursos floridos, los ataques a los abogados, y aun los ataques directos entre los diputados, como los que sufrieron el propio Martí y Palavicini, éste último a manos de Gracidas, pero en conjunto se produjeron unas sensacionales jornadas constituyentes.

El problema comenzó, a propósito de las adiciones al texto del proyecto propuestas por la comisión, criticadas por Lizardi y a medias por Martí, en realidad éste no sabía por donde andaba Jara intervino para defenderlas. Especialmente, el ilustre veracruzano insistió en la necesidad de establecer la limitación de la jornada, aunque ello no fuera propia de una Constitución. Decía Jara que es más noble sacrificar esa estructura que sacrificar al individuo, a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras, no las encuentro.

Victoria el brillante diputado por Yucatán, el estado socialista donde el general Alvarado había puesto en vigor la ley del trabajo, tomó después la palabra en contra del dictamen porque le parecía insuficiente. Pidió rechazarlo y crear unas bases constitucionales que permitieran legislar en materia de trabajo, comprendiendo lo siguiente: “jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, convenios industriales,

⁷ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo*. Tomo I. Octava edición. Porrúa. México, 1991. p. 333.

creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc.

Zavala intervino después para defender el dictamen, por lo que hacía a las cuestiones laborales y propuso se votara por partes. Von Versen se produjo en contra de que consideraba inconveniente para los trabajadores el año de duración fijado al contrato de trabajo.

En la misma sesión inicial, tomó la palabra Manjares, habló de la diferencia entre revolución política y revolución social. Mencionó que, en un principio se había peleado sólo por un cambio de gobierno, al incorporarse a las fuerzas de la Revolución, los obreros, los humildes, la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la tierra de Puebla, la lucha se había convertido en una revolución social. Puso el ejemplo de la ley sonoreense que creó la Cámara de Trabajo, y pidió que se dictara, no un sólo artículo, “sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna, que hiciera más explícita la situación de los trabajadores.

En ese momento, en la conjunción de la preocupación social de Jara y de Múgica, éste como miembro de la Comisión; de Victoria, al establecer el contenido; y de Manjares, al sugerir la forma se concibió nuestro artículo 123. Después Gracidas, con su encendida defensa del sindicalismo, de la participación de utilidades y del derecho de huelga; Cravioto, renovador y anarquista, al insistir brillantemente en la necesidad de dictar un artículo especial para los trabajadores y José Natividad Macías, el vilipendiado monseñor, al abogar por el contenido preciso del artículo propuesto, que había de inspirarse en la legislación obrera que preparó por instrucciones de Carranza y proponer que Pastor Rouaix estableciera las bases generales del nuevo proyecto, hicieron lo necesario para que, de acuerdo con Múgica, se retirara el

dictamen sobre el artículo 5º. Y se preparara un nuevo proyecto, tanto de dicho artículo, como de otro a favor de los trabajadores.

Relata Trueba Urbina que además de la Comisión oficial, en sus trabajos participaron otros muchos diputados y, muy especialmente, el gran guanajuatense, José Natividad Macías, quien fue autor principal de la Exposición de Motivos. En el proyecto intervinieron también, además de los comisionados, el licenciado Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo, además de Carlos L. Gracidas y el Licenciado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar.

El proyecto fue terminado el 13 de enero de 1917. Además de las firmas de los miembros de la Comisión, presentaba las de otros 46 diputados que, habían intervenido en su redacción o, conociéndolo, le daban su aprobación previa. De inmediato fue turnado a la Comisión, donde se modifico sustancialmente la tendencia del proyecto de limitar la protección sólo al trabajo económico, y a instancias de Múgica, se extendieron sus beneficios a todas las actividades de trabajo, sin modificar las finalidades de la propia legislación laboral, como acertadamente menciona Trueba Urbina.

En la quincuagésima séptima sesión ordinaria, celebrada el día 23 de enero de 1917, se presentaron a discusión tanto el texto del artículo 5º, como del artículo 123. El primero fue modificado a instancias de Macías y se reservó su votación, del segundo se leyó el dictamen de la comisión y, de inmediato, se empezó a discutir.

“La sesión después de otras cuestiones, fue suspendida. El mismo día por la noche, se reanudó con la presencia de 152 diputados. Continuó la discusión sobre algunos puntos. Múgica aclaró el sentido del artículo transitorio,

puesto por la Comisión y en el Dictamen, que ordenaba la extinción, de pleno derecho, de las deudas que por razones de trabajo hubiesen contraído los trabajadores, hasta la fecha de la Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios. Se rechazó una proposición de Gracias para que se incluyera en el transitorio una disposición relativa a la validez de los contratos de trabajo hechos hasta la fecha.

Al sugerir el secretario se votaran, aisladamente, el artículo 5º., el capítulo de trabajo y el transitorio, la Asamblea pidió se hiciera una votación conjunta. Se tomó la votación nominal y por la afirmativa votaron 163 diputados. Había nacido así el primer precepto que a nivel constitucional otorgó derechos a los trabajadores, México pasaba a la historia como el primer país en incorporar las garantías sociales a una Constitución”.⁸

El artículo 123 constitucional nació después de un amplio debate entre diputados del Congreso constituyente de 1917, por la necesidad de regular los derechos de la clase trabajadora hasta entonces explotada y víctima de diversas injusticias por parte de los patrones.

En 1906 el Partido Liberal que dirigía Ricardo Flores Magón, publicó un Manifiesto en donde se establecieron los derechos que debían gozar los obreros y campesinos.

Con el abandono del Poder por parte del General Victoriano Huerta en el año de 1914, los jefes de las tropas constitucionalistas que militaban a la par de Venustiano Carranza, iniciaron la creación del derecho del trabajo a través de la expedición de diversas leyes y decretos, los cuales consignaban derechos a favor de la clase trabajadora.

⁸ Ibídem. p. 336.

Asimismo, podemos encontrar el origen del artículo 123 en la primera discusión del artículo 5º constitucional, presentándose un duro debate entre catorce diputados, algunos en contra y otros a favor.

De este polémico debate surgió un concepto preciso de lo que posteriormente fue el artículo 123 constitucional, adicionando este precepto con las siguientes garantías obreras: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo nocturno industrial para niños, mujeres derecho al descanso semanal. Estas adiciones en materia de trabajo son nuevas, en relación con la Constitución de 1857.

A partir de este hecho, en sucesiones, debates, otros constituyentes lanzaron la idea del derecho del trabajo como un mínimo de garantías constitucionales, de tipo totalmente diverso a los llamados derechos naturales del hombre, haciendo inútiles intentos de juristas para mantener la Constitución dentro de los límites formales asignados por la doctrina.

El texto original del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

Por lo tanto, el artículo 123 constitucional surge como un medio de protección de los trabajadores, víctimas de injusticias y explotaciones en el campo, fábricas y talleres, la mayor expresión de los derechos laborales, por lo que la clase trabajadora encuentra en este artículo los mínimos principios de

seguridad jurídica que deben observarse cuando una persona presta un trabajo personal subordinado.

2.2.1. Las reformas y adiciones al artículo 123.

“Primera reforma.

Afectó al preámbulo y a la fracción XXIX así como al artículo 73, fracción X y tuvo por objeto federalizar la legislación laboral (artículo 73-X y preámbulo del artículo 123) en virtud de que se consideró que era inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada estado de la República.

La fracción XXIX se reformó para el efecto de declarar que era de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Las reformas fueron propuestas por el presidente Emilio Portes Gil, y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929.

Segunda reforma.

Se refiere a la fracción IX. Quedó adicionada en el sentido de que si las comisiones especiales para fijar el salario mínimo no llegan a un acuerdo, la determinación final la hará la Junta Central de Conciliación y Arbitraje respectiva.

La reforma corresponde a una iniciativa de los diputados Octavio M. Trigo, Luis G. Márquez, Daniel Cárdenas Mora, Pedro C. Rodríguez y Juan C.

Peña, que fue presentada siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 1933.

Tercera reforma.

Corresponde a la fracción XVIII, relativa al derecho de huelga. Tuvo por objeto eliminar la excepción establecida con respecto a los trabajadores de los Establecimientos Fabriles Militares del Gobierno de la República que, conforme al texto original no podían ejercer ese derecho.

La iniciativa fue del Presidente Lázaro Cárdenas. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938.

Cuarta reforma.

Se trató de una doble reforma. Por una parte se modificó la fracción X del artículo 73, para crear, a nivel constitucional, una jurisdicción federal laboral que de hecho ya existía, además se adicionó el artículo 123 con la fracción XXXI que señala los casos en que la aplicación de las leyes de trabajo corresponden, por excepción, a las autoridades federales.

Fue propuesta por el presidente Manuel Ávila Camacho y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1942.

Quinta reforma.

Se trató de una adición, la más importante que se ha hecho al artículo 123, ya que incorporó a éste precepto, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios. Como consecuencia de ello, el texto original se convirtió en inciso "A", por lo que se refiere a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de una manera general, a todo contrato de trabajo inciso "B", con catorce fracciones, se refiere a los empleados del gobierno.

La propuesta fue presentada por el Presidente Adolfo López Mateos y la reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1960.

Sexta reforma.

Esta reforma, en realidad una adición vino solamente a aclarar el sentido de la fracción IV del inciso "A", en virtud de que se consideró que había una discrepancia entre el texto publicado y el que existía en la minuta que el Congreso de la Unión, envió para su publicación al Ejecutivo. Fue propuesta por un grupo de senadores durante la presidencia de Adolfo López Mateos y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961.

Séptima reforma.

Es en su conjunto, la más importante de las que se han hecho al inciso "A" del artículo 123, porque afectó a muchas de sus fracciones. Estas reformas se refieren, sustancialmente, a lo siguiente:

Fracción II. Se adicionó para impedir, en lo general, el trabajo de los menores de 16 años, después de las diez de la noche.

Fracción III. Elevó la edad mínima para trabajar, de doce a catorce años.

Fracción VI. Estableció los salarios mínimos profesionales, y modificó el sistema para la determinación de los salarios mínimos, los cuales, a partir de entonces, se fijaron por zonas económicas.

Fracción IX. Antes mencionada que los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades se establecería por comisiones municipales. Ahora la fracción IX señala las bases para un sistema diferente en cuanto a la participación en las utilidades.

Fracción XXI y XXII. Se reformaron con el objeto de establecer lo que se ha llamado la estabilidad en el empleo, o sea, la imposibilidad de que el

patrono, sin causa justificada, pueda dar término la relación de trabajo, salvo en los casos de excepción que se fijaron reglamentariamente.

Fracción XXXI. Se adicionó con una relación determinante de nuevas empresas de la jurisdicción federal, en los conflictos con los trabajadores, o sea, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la función de los mismos, así como la obtención de hierro metálico, acero en todas sus formas, ligas y los productos laminados de los mismos.

Fue propuesta por el presidente Adolfo López Mateos y se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 21 de noviembre de 1962.

Octava reforma.

Mediante esta reforma se modificó la fracción XII del apartado "A". Tuvo por objeto establecer un sistema diferente en materia de casas habitación para los trabajadores, mediante la creación del Fondo Nacional para la Vivienda. Declara de utilidad pública la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartita administrador del Fondo. En la realidad este precepto ha venido a dar origen a la seguridad social habitacional.

La reforma fue propuesta por el presidente Luis Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

Novena reforma.

Establece, mediante reformas y adiciones a las fracciones XI, inciso f), XII y XIII del apartado "B" el derecho habitacional de los trabajadores al servicio del Estado.

Fue propuesta por el Presidente Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1972.

Décima reforma.

Modifica el párrafo inicial del apartado “B” fue propuesta por el Presidente Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974.

Undécima reforma.

Consagra el principio de igualdad laboral entre mujeres y hombres; la preferencia de derechos de quienes son la única fuente de ingresos en su familia y el seguro de guarderías. A tal efecto se modifican las fracciones II, V, XV, XXV y XXIX.

Fue propuesta por el Presidente Echeverría y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974.

Duodécima reforma.

Modifica la fracción XXXI del apartado “A” para atribuir a la jurisdicción federal el conocimiento de los asuntos relacionados con industria automotriz, productos químicos, farmacéuticos y, medicamentos, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empackado y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

Decimotercera reforma.

Se incorpora a la fracción XII el antiguo texto de la fracción XIII. Se adiciona con una nueva fracción XIII que establece la obligación de las empresas de capacitar y adiestrar a sus trabajadores.

La reforma fue propuesta por el Presidente López Portillo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1978.

Decimocuarta reforma.

Se adicionó un párrafo inicial al proemio, estableciendo el derecho al trabajo y la necesaria promoción de la creación de empleos y de la organización social para el trabajo.

La reforma fue propuesta por el Presidente López Portillo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1978.

Decimoquinta reforma.

Se adicionó al apartado "B" la fracción XIII bis que incorpora a dicho apartado a los trabajadores de las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28 constitucional.

La reforma fue propuesta por el Presidente José López Portillo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.

Decimosexta reforma.

Se reformó la fracción VI del apartado "A" que establece salarios mínimos por zonas geográficas, suprime el salario mínimo para el campo y encarga sólo a una comisión nacional su fijación.

La reforma fue propuesta por el Presidente Miguel de la Madrid y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1986.

Decimoséptima reforma.

Se reformaron la fracción XXXI del apartado "A" y la fracción XIII bis del apartado "B". La primera para incluir en el inciso a), subinciso 22, los servicios de banca y crédito. La segunda para conservar exclusivamente respeto de las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano, la condición de trabajadores del régimen burocrático.

Fue propuesta por el presidente Salinas de Gortari y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990”.⁹

2.3. Origen del apartado B del artículo 123 constitucional.

Existe discusión acerca del momento en el cual se pronunció la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos, hay quienes sostienen que fue en el artículo 123 Constitucional de 1917, otros la consideran en 1934 con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez y algunos más la sitúan en la adición del apartado “B” al mencionado artículo 123, en 1960.

Inicialmente el artículo antes mencionado, en su párrafo primero disponía: El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo.

La Constitución no distinguía entre empleados particulares y empleados del estado, propiciando durante cierto tiempo la consideración de que ambos gozaban de un mismo status. Esta teoría nunca coincidió con los hechos, a pesar de lo dispuesto en los preceptos constitucionales. Después de 1917 algunas leyes contenían disposiciones acerca de los trabajadores del estado pero en forma general y otras los excluían totalmente de su aplicación.

“Como antecedentes de ello tenemos que en el noveno párrafo del proyecto elaborado por los diputados constituyentes Heriberto Jara, Cándido

⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. *Derecho del Trabajo I*. Op. cit. p. 348.

Aguilar y Victoriano E. Góngora se lee: El descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores”.¹⁰

En el párrafo anterior se aprecia el término servicios públicos; los constituyentes participantes en el referido proyecto tuvieron presentes a los trabajadores al servicio del estado; sin embargo, el establecimiento de algunas consideraciones en una exposición de motivos no quiere decir que éstas también aparezcan en la norma legal. No es suficiente la anterior de proteger a los trabajadores al servicio del estado, es necesario hacerlo en forma explícita.

Después de 1917, la idea de igualdad entre trabajadores de las empresas y trabajadores al servicio del estado tuvo poca aceptación, debido a que ésta se encontraba implícita en nuestra Constitución.

No obstante los trabajadores al servicio del estado parecían olvidados, fue hasta 1934 con el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil expedido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, cuando se tuvo regulación más amplia al respecto.

Posteriormente el Presidente Lázaro Cárdenas adaptó una serie de medidas para proteger el trabajo público en nuestro país, dando origen al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, sustituto con algunas modificaciones por el estado de 1941 siendo ya Presidente Manuel Ávila Camacho.

Después siguió la adición del apartado “B” al artículo 123 Constitucional, a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, publicado el 5 de Diciembre de 1960, en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. p. 43.

Aun cuando autores de la grandeza del Doctor Alberto Trueba Urbina consideran la redacción original del artículo 123 como la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos, no estamos de acuerdo con esta opinión, porque nuestra Constitución no establece en forma clara la protección para los trabajadores del estado; además este precepto fue redactado atendiendo a las exigencias de los obreros, tan es así que en 1960 se adiciono un apartado "B" al artículo 123 para defensa de los trabajadores de los poderes de la unión y del gobierno federal; incluyendo también a los trabajadores de confianza aunque sea en dos derechos: salario y seguridad social, manifestándose a lo largo del tiempo que sin la estabilidad laboral estos derechos no proporcionan gran beneficio a los trabajadores de confianza al servicio del estado.

Para nosotros la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos se presenta con el apartado "B", del artículo 123 en 1960, considerando que tanto el acuerdo de 1934, como los Estatutos de 1938 y 1941, son algunos esbozos para regular el trabajo de los servidores del estado.

La elaboración de este acuerdo lo constituye el principal intento por regular jurídicamente el trabajo de los servidores del estado, la deficiencia más grande y aberrante, es el hecho de excluir de su aplicación a los trabajadores de confianza, pero sus disposiciones fundamentales son acertadas para proteger a los demás trabajadores al servicio del estado.

Fue en 1930, cuando se estableció la necesidad de tener normas jurídicas para regular el trabajo de estas personas y garantizar así su estabilidad en el empleo, su antigüedad en la administración pública, jornada laboral, descansos, entre otros derechos.

Apreciamos la adición del apartado “B” al artículo 123 Constitucional, como la primera declaración de derechos sociales de los empleados públicos, incluyendo a los trabajadores de confianza, aunque limitándolos en sus derechos.

La redacción original del artículo 123, es poco clara para saber si incluye a los trabajadores al servicio del estado, pues al referirse al término empleado es posible que también haya querido proteger a los empleados públicos, sin embargo este postulado se encuentra implícito y no explícito en las disposiciones de nuestra Constitución.

La idea de igualdad encontró apoyo entre los tratadistas y legisladores a grado tal que algunas leyes establecían derechos de estos trabajadores y otras más incluían totalmente.

Las primeras reformas de la Constitución de 1917 mostraron sólo un interés superficial en el momento burocrático. Incluso parecía olvidado, hasta que en 1934 con la expedición del Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del servicio Civil a iniciativa del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se da un paso importante en la regulación de los trabajadores al servicio del estado.

2.4. Origen del apartado B del artículo 102 constitucional.

Ante las críticas a que se vio sometida la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estimó procedente incluirla en el texto de la Constitución, efecto de que su actuación estuviera claramente apegada a la ley se convalidarán sus propósitos de defensa de los derechos humanos. Por ello, mediante la adición que se hizo al artículo 102 constitucional de un apartado “B”, quedó establecida la base constitucional del organismo. Esta reforma se

publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de enero de 1992, y el texto original de la misma fue el siguiente:

Artículo 102.-

A).....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que, conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

El texto del apartado B) del artículo 102 Constitucional queda de la siguiente forma:

Artículo 102.-

A)....

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor

público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del consejo consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta constitución.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

El Congreso de la Unión expidió la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Cabe señalar, que de acuerdo a las facultades que tiene, la propia Comisión Nacional expidió su Reglamento Interior, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 1992.

Estos dos ordenamientos legales, la Ley y el Reglamento, son la base legal con la que opera la Comisión Nacional. En atención a ello, siguiendo el orden que nos presenta la Ley, se detallan las atribuciones, los órganos, los procedimientos, los diversos acuerdos y recomendaciones, demás actividades que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando el caso lo amerite en correlación con los preceptos respectivos del Reglamento.

2.5. Origen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

“El antecedente mexicano más lejano se encuentra en la Ley de Procuradurías de Pobres de 1847 que don Ponciano Arriaga promovió en San Luis Potosí.

En este siglo, a partir de la década de los setenta, se han creado órganos públicos que tienen como finalidad proteger los derechos de los gobernados frente a la administración pública o la administración de justicia.

Aunque de naturaleza diferente no se desconoce, la creación de la Procuraduría Federal del consumidor en 1975, que comenzó a funcionar al año siguiente; tiene finalidades comunes a la defensa de los derechos de los individuos, aunque no primordialmente frente al poder público.

El 3 de enero de 1979, siendo gobernador del Estado de Monterrey el doctor Pedro G. Zorrilla, se creó en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. El 21 de noviembre de 1983 se fundó la Procuraduría de Vecinos por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, ejemplo que dio entrada al establecimiento de esta figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima el 8 de diciembre de 1984, siendo optativa su creación para los municipios de ese Estado.

El 29 de mayo de 1985, se estableció en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Defensoría de los Derechos Universitarios.

En septiembre de 1986 y en abril de 1987, se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero; sin embargo, como bien dice el ejemplar abogado guanajuatense José Carlos Guerra Aguilera, en un interesante artículo, ambas procuradurías no prevén una amplia tutela de los derechos que intentan proteger.

El 14 de agosto de 1988 nació la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes dentro de la Ley de Responsabilidades para servidores Públicos. El 22 de diciembre de 1988, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de Querétaro. El 25 de enero de 1989, se estableció la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal; el 13 de febrero de 1989, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, y en abril de ese mismo año se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos”.¹¹

“El 6 de junio de 1990, el Presidente de la República creó mediante un decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Los aspectos más importantes respecto de esta nueva institución fueron:

- a) al titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo suya una sentida demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los Derechos Humanos; b) él mismo decidió dar pasos hacia delante en este aspecto. Al principio de su sexenio se había estructurado una nueva Dirección General en la Secretaría de Gobernación, precisamente la de Derechos Humanos. Con el mencionado decreto se mostraba la clara voluntad política de reforzar y avanzar en ese camino, sustituyendo a esa Dirección General por un organismo con más y mayores atribuciones; c) se creó a la Comisión Nacional como una especie de Ombudsman, pero además se le dotó de funciones que generalmente no tienen estos organismos, como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos; d) se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirse un Consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su

¹¹ CARPIZO, Jorge. *Derechos Humanos y Ombudsman*. Segunda edición. Porrúa. México, 1998. pp. 11 y 12.

independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional; e) se dejó a la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atribuía competencia la Ley de la Administración Pública sobre la cuestión de los derechos humanos; f) se dejaba claro que las recomendaciones sólo tendrían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar de influir sobre ellas.

La consolidación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha transitado por tres etapas desde su surgimiento: la primera, relativa a su creación, como órgano desconcentrado, en la que enfrentó las críticas propias de su creación; la segunda, por su reconocimiento constitucional como órgano descentralizado, etapa en la que se consolidó y se integró, junto con los organismos estatales de derechos humanos y la tercera es el período de fortalecimiento, reestructuración y principalmente la autonomía financiera y administrativa.

2.6. Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son los siguientes:

La Ley para el Estado de Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928.

Ley reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4 constitucional del Estado de Chiapas, de 28 de febrero de 1927.

La Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua, de 5 de julio de 1922.

Ley de Descanso dominical del Estado de Hidalgo, de 21 de abril de 1925.

Código del Trabajo del Estado de Puebla, de 14 de noviembre de 1921.

El acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril de 1941 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril del mismo año.

El estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, promulgado por el General Lázaro Cárdenas del Río y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1968.

El estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido el 4 de abril de 1941, por el Presidente general Manuel Ávila Camacho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril del mismo año.

El apartado "B" del artículo 123 constitucional, de 5 de diciembre de 1960, en virtud de la iniciativa del Presidente Licenciado Adolfo López Mateos.

Con base en los lineamientos del artículo 123 apartado "B" de la constitución, se elaboró un proyecto, el cual previa discusión y aprobación fue promulgado el 27 de diciembre de 1963 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del mismo año, como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B", la cual abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, expedido el 17 de abril de 1941.

La legislación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado es consecuencia de múltiples reclamos por parte de la clase trabajadora del estado, entre éstos se encuentran:

Limitación de la jornada de trabajo;

Días de descanso;

Vacaciones;

Estabilidad en el trabajo;

Salarios justos;

Derecho a la Seguridad Social, entre otros.

Este ordenamiento amplía su aplicación a los trabajadores de algunas instituciones públicas señaladas en su artículo 1º y en forma confusa adiciona otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. Esta ampliación al régimen de la ley se ha realizado por disposiciones consignadas en las leyes orgánicas de algunas instituciones; sin embargo, en otros casos se previene la sujeción a la Ley Federal del Trabajo, o bien queda una laguna jurídica como en el caso de los trabajadores de confianza al servicio del estado.

Los trabajadores de confianza constituyen una clase de trabajadores verdaderamente curiosa, pues a éstos no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos en el apartado B del artículo 123 constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo 8, excepto para la protección de su salario y beneficios de Seguridad Social, aunque sea en teoría lo cual resulta jurídicamente inexplicable.

Es necesario que haya un estatuto especial para los trabajadores de confianza para su protección en el ejercicio de funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior. Aunque

se encuentren excluidos gozan de las de las medidas de protección del artículo 123 constitucional apartado B por disposición expresa de la fracción XIV.

Es muy importante mencionar que los trabajadores de confianza solo han ganado mejorar su sueldo, tener derecho a la seguridad social, en este caso con el Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

En este caso hablamos de los trabajadores de confianza al servicio del estado en general, las desventajas que tienen es que tienen un horario diferente a los trabajadores de base, no tienen sindicato, no tienen condiciones de trabajo, pero estarían mejor con los derechos que tienen los trabajadores de base.

CAPITULO 3

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En virtud de conocer la situación actual de cómo se encuentran los trabajadores llamados operativos de confianza en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario conocer su estructura y competencia de la misma, órganos que la integran, su naturaleza jurídica, y sobre todo el papel que juegan los trabajadores operativos de confianza, para hacer nuestras propias conclusiones con respecto del tema en cuestión.

3.1. Estructura y competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), está integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales (actualmente cuenta con cinco), así como por el número de Visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Además la Comisión cuenta con un Consejo, para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

En los términos del artículo 6º de la Ley que la rige, son atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos las siguientes:

- a) Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- b) Conocer e investigar, a petición de parte, o de oficio, sobre presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponden en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

- c) Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- d) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las entidades federativas a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere el párrafo anterior, por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta Ley;
- f) Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables así como la inmediata solución del conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- g) Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- h) Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

- i) Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- j) Expedir su Reglamento Interno;
- k) Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- l) Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- m) Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materias de derechos humanos;
- n) Las demás que le otorguen la ley y otros ordenamientos legales.

3.1.1. Órganos que integran la Comisión Nacional.

El Consejo es el único órgano de carácter colegiado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se integran por diez Consejeros, que deberán ser personas de reconocido prestigio en la sociedad mexicana, estar en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deberán desempeñar ningún cargo o comisión en el servicio público.

Por disposición de la Ley que rige a la Comisión Nacional, corresponde al presidente del organismo fungir, a la vez como Presidente del Consejo. El actual Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Dr. José Luis Soberanes Fernández.

“El nombramiento de los miembros del Consejo lo hace el Senado de la República, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la

Unión, también por votación calificada. Actualmente serán sustituidos los ratificados para un segundo periodo”.¹

3.2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su naturaleza jurídica.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos logró su consolidación constitucional poco después de un año y medio de su creación, cuando hubo consenso para ello, éste proceso, fue favorable jurídica, social, políticamente, porque México no hubiera ganado nada, y sí perdido mucho, si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional, se habría congelado en el Congreso de la Unión en espera de una mejor oportunidad.

Con su constitucionalización, la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del Ombudsman; que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades como se ha expresado, pero sí es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad.

“Nuestra Constitución fue redactada en 1917, y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones como es la del Ombudsman; y por ello siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación; sin embargo, consideramos que la mejor, o si se quiere la menos mala, es precisamente la que se adoptó: adicionar el artículo 102 con un apartado B. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que:

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los

¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. cit. p. 150.

intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto”.²

3.3. Apartado B del artículo 102 constitucional.

A)...

B) El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las

² CARPIZO, Jorge. Op. cit. p. 86.

dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

3.4. Apartado B del artículo 123 constitucional.

Artículo 123 se divide en dos apartados A y B, el cual nos ocupa es el apartado B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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

pagarán con ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

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

III. Los trabajadores gozaran de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

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

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

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

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

VII. A designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

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

En igualdad de condiciones tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además, el Estado mediante las aportaciones que se hagan, establecerá un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a

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

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

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal de servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

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

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su encargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea

el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII-Bis El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado.

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

3.5. Artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se contradice con el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que a la letra dice:

Artículo 5º Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere 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 a 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 sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoria.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para formar 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 éstas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares y Ayudantías.
- j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, 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 la 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.

La siguiente fracción fue reformada en abril del año en curso y publicada en el Diario Oficial de la Federación

III. En el Poder Legislativo: A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores Visitadores, Inspectores,

Asesores, y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores, Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarias Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

- 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.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñado tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados 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 la Cámara de Diputados con tales características.

- f) En almacén 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) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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.

3.6. Artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Pues si bien es cierto que el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estipula que el personal que preste sus servicios a dicha Comisión Nacional se regirá por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Este personal quedará incorporado al Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; así como todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña. También lo es cierto que en alguna dependencia por ejemplo la Procuraduría General de la República, sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunado a que tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría

General de la República se rigen por el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cambio en la Procuraduría General de la República sus trabajadores operativos si son de base e incluso tienen un sindicato.

El artículo 74 de la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que a la letra dice:

El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de Confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

Hago una comparación del artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con respecto al artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es de suma importancia dejar claro que los trabajadores de confianza son los que establece el propio artículo.

Me gustaría que todos los trabajadores operativos, auxiliares, archivistas, chóferes, secretarías que no ocupan un cargo o puesto a nivel dirección sean tomados en cuenta, y de ser posible tengan los derechos que le corresponden como trabajadores de base, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, obviamente que se tendría que reformar el párrafo segundo del artículo 74 y a su vez tengan un sindicato, unas condiciones generales del

trabajo, como los tienen los trabajadores de la Procuraduría General de la República, podemos decir que también manejan temas de mucha delicadeza, pero existen trabajadores de base laborando para ella.

Al igual se rigen por el artículo 102 constitucional y por el apartado B, porque no podrían ser de base, los trabajadores operativos que laboran en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

3.7. Derechos, obligaciones y responsabilidades de los trabajadores de confianza en la legislación burocrática.

La relación jurídica de servicio entre el estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en relación con los vínculos de trabajo, puesto que en ésta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del estado.

En una relación bilateral, los derechos de una parte son las obligaciones de a otra, por lo que las obligaciones de los trabajadores burocráticos son los derechos del Patrón-Estado, adherido en los titulares de las dependencias e instituciones.

Los derechos y obligaciones así como las responsabilidades serán aquellas que contemple la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en su caso, la Ley Federal del Trabajo; así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el marco normativo que rija su actuar, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su ley de

creación, y su reglamento interior y sus manuales entre otras. Así como se mencionaran en los siguientes puntos a tratar.

Pero en todo caso son las obligaciones que tienen los funcionarios públicos o servidores públicos que tienen una función y estando en ella abusan de su poder que la ley les confiere, es ahí cuando incurren en responsabilidad y como consecuencia trae una sanción administrativa de la cual se han hecho acreedores.

3.7.1. Derechos de los trabajadores de confianza.

Algunos de los derechos de los trabajadores de confianza, en la legislación burocrática, a los cuales tienen derecho según lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 12 al 42 y 42 bis:

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

Tienen una jornada mayor de la permitida por esta ley; pero con un mejor sueldo, a los trabajadores de base.

Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas.

Los nombramientos deberán contener: Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio.

Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible.

El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada. El lugar en que prestará sus servicios.

Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la Dependencia en que preste sus servicios, dará a conocer previamente al trabajador las causas del traslado, y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado se hubiere solicitado por el trabajador.

Si el traslado es por período mayor de seis meses, el trabajador tendrá derecho a que se le cubran previamente los gastos que origine el transporte de material de casa indispensable para la instalación de su cónyuge y de sus familiares en línea recta ascendentes o descendentes, o colaterales en segundo grado, siempre que estén bajo su dependencia económica. Asimismo, tendrá derecho a que se le cubran los gastos de traslado de su cónyuge y parientes mencionados en este párrafo, salvo que el traslado se deba a solicitud del propio trabajador.

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

Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificadas.

Por desaparición del centro de trabajo.

Por permuta debidamente autorizada.

Por fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las actuaciones o certificaciones que se hicieren con motivo de la aplicación de la presente ley no causarán impuesto alguno.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

En ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

No les afecta pero, pueden pedirles que renuncien voluntariamente porque vendrán trabajadores de confianza de los nuevos funcionarios, claro que no a todos pero si a algunos, que están más allegados con los antiguos funcionarios simplemente a la pérdida de la confianza.

Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasifican titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.

Serán días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.

Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutaran de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se

utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

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

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

3.7.2. Obligaciones del servidor público.

A su vez, el capítulo V en su artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona que son obligaciones de los servidores públicos las siguientes:

Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; observar buenas costumbres dentro del servicio; cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; evitar ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus

compañeros; asistir puntualmente a sus labores; no hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.

Consideramos que son obligaciones de los trabajadores, además de las que impone la ley, las siguientes:

Coadyuvar con toda eficacia dentro de sus atribuciones o funciones, a la realización de los programas del gobierno y guardar en todos sus actos completa discreción; ser respetuosos y atentos con sus superiores, iguales y subalternos.

Obedecer las órdenes o instrucciones que reciban de sus superiores en asuntos propios del servicio y de acuerdo a las funciones de su puesto. En ningún caso estarán obligados a obedecerlas, cuando de su ejecución pudiera desprenderse la comisión de algún delito; permanecer en el servicio hasta hacer entrega de los expedientes, documentos, fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén a su cuidado, de acuerdo con las disposiciones aplicables y con sujeción, en su caso, a los términos en que sea resuelta la remoción, separación o aceptación de su renuncia; procurar la mejor armonía posible entre las unidades administrativas y las demás dependencias, en los asuntos oficiales; responder del manejo apropiado de documentos, expedientes, correspondencia, valores y efectos que se les confíen con motivo del desempeño de sus funciones.

Por consiguiente, se mencionarán algunas de las obligaciones más importantes de los servidores públicos relacionadas con este tema, contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como sus comentarios:

Desempeñar con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y cuidarse de cometer cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un trabajo, deber o comisión.

Al respecto, se comenta que es requisito cumplir el servicio con la máxima diligencia, pues no se puede alcanzar la eficiencia si no se cumple con rectitud las actividades.

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

Por lo anterior, se comenta que se debe de contar obligatoriamente con manuales de procedimientos elaborados por todas las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de todas las unidades.

Cuidar la documentación e información que por razón de su trabajo, cargo o comisión, tenga bajo su cuidado o la cual tenga acceso, impidiendo el uso, la sustracción y ocultamiento indebido.

El incumplimiento a lo anterior, puede ser además de responsabilidad administrativa, causa para demandar la terminación de los efectos del nombramiento, conforme al artículo 46, fracción V, inciso E de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por revelar los asuntos secretos o reservados que tuviere acceso con motivo de su trabajo.

Tener buena conducta en su trabajo, tratando con respeto, imparcialidad, y rectitud a las personas con las que tenga relación.

Al respecto, se comenta que esta obligación contenida también en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque en términos diferentes, pero en esencia coinciden, fracción II, desarrollarse con buenas costumbres dentro del servicio. De no cumplir, también se podrá incurrir en el delito de abuso de autoridad.

Realizar en la dirección de sus trabajadores las debidas reglas del trato y abstenerse del abuso de autoridad o incurrir en agravios.

Al respecto, se comenta que conforme a la fracción primera del artículo 262 del Código Penal para el Distrito Federal, el servidor público incurre en abuso de autoridad cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas ejerza violencia a una persona sin causa legítima, o la vejare o la insultare.

Informar por escrito al titular de la dependencia en la que preste sus servicios el incumplimiento de las obligaciones y las dudas fundadas que le tenga en cuanto a las órdenes que reciba.

Se comenta, que la honradez del trabajador y la posibilidad, de que enterado de su cumplimiento a las disposiciones legales, el mismo lo haga del conocimiento del titular; o bien las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe. Nótese que el precepto admite que el subordinado planteé dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades, sean fundadas o infundadas para que el titular le instruya por escrito.

Abstenerse de ejercer las funciones de un trabajo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber terminado sus funciones.

Es importante mencionar que en lo anterior se configura el delito de ejercicio indebido de servicio público previsto en el artículo 214 del Código Penal del Distrito Federal.

Excusarse de intervenir en cualquier forma en la tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés.

Con respecto al párrafo anterior, se comenta que se tiende a impedir la parcialidad del servidor público que con su intervención se pudiera derivar de beneficios de tipo económico.

Durante el ejercicio de sus funciones, abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por cualquier persona, dinero, objetos para sí, o para cualquier persona siendo esta prevención aplicable hasta un año después de que se haya retirado del trabajo, cargo o comisión.

Al respecto, se comenta que con estos actos, el trabajador incurre en falta de probidad u honradez al coincidir con alguna hipótesis de delitos, como el abuso de autoridad, cohecho, etc.

No participar o intervenir indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal.

Al respecto, se comenta que esta disposición contempla lo que fuera el delito de nepotismo, que no aparece ahora en el título décimo del Código Penal del Distrito Federal, que contempla los delitos cometidos por servidores públicos, y en consecuencia representa ahora solamente una falta de tipo administrativo.

Cumplir con diligencia los, requisitos, instrucciones y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Función Pública conforme a la competencia de ésta.

Es conveniente tener presente, que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere esta ley, la Secretaría de la Función Pública conforme el artículo 32 de su ley, podrá aplicar medidas de apremio, consistentes en sanciones económicas de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y el auxilio de la fuerza pública.

Comunicar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos sujetos a su directiva, que pueda implicar la contravención de las obligaciones a que se refieren los términos de las normas que al efecto se expidan.

Se deberá denunciar por escrito a la Secretaría de la Función Pública, de los hechos, actos u omisiones que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.

Renunciar a cualquier acto u omisión que implique la inobservancia de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Abstenerse de realizar cualquier violación a cualquier disposición legal administrativa o reglamentaria relacionada con la función pública.

3.7.3. Responsabilidades.

La responsabilidad del trabajador, en una disciplina cuya principal preocupación es proteger a la clase trabajadora, es difícil hallar normas que

establezcan alguna forma de responsabilidad a cargo de los trabajadores. Sin embargo, el legislador no ha querido pasar por alto la necesidad de limitar en alguna forma las conductas contrarias a derecho en que puedan incurrir los trabajadores. Por ello ha establecido ciertas formas de responsabilidad, si bien en términos tales que su eficacia es muy relativa.

“La particular situación que presentan los trabajadores del estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga, cuando señala que “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal”.³

“En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de

³ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésima tercera edición. Porrúa. México, 1984. p.169.

Responsabilidades de los Servidores Públicos”,⁴ hoy en día, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.7.3.1. Responsabilidad penal.

“Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el título décimo del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición de servidores públicos,
4. Uso indebido de atribuciones y facultades,
5. Concusión,
6. Intimidación,
7. Ejercicio abusivo de funciones,
8. Tráfico de influencia,
9. Cohecho,
10. Peculado,
11. Enriquecimiento ilícito.

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Cuarta edición. Porrúa. México, 2001. p. 25.

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, coacción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su cargo”.⁵

“Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización prevista de la Cámara de Diputados; autorización denominada declaración de procedencia”.⁶

“La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que, actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos

⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit. pp. 25 y 26.

⁶DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. cit. p. 26.

de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal”.⁷

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local. Según la Constitución General de la República, el presidente, durante el tiempo que dure su encargo sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común; aunque no aclara cuales delitos estima graves.

La acusación se hará ante la Cámara de Senadores la que resolverá al respecto. El Código Penal de aplicación federal establece como delitos graves: homicidio con agravantes, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, evasión de presos, ataque a las vías de comunicación, uso ilícito de aeropuertos, delitos contra la salud, corrupción de menores, lenocinio, falsificación de moneda, salteador de caminos, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, tráfico de indocumentados, posesión o uso de armas prohibidas y defraudación fiscal.

“Ante la comisión de delitos por parte de otro servidor público se actuará conforme al código penal o a la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no actuar contra el funcionario”.⁸

3.7.3.2. Responsabilidad civil.

“Dentro del título cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores

⁷ Idem. p. 28.

⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos*. Tercera edición. Oxford University Press. México, 2001. p. 407.

públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella”.⁹

“Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que en demanda de orden civil que se entable contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.¹⁰

En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. “El funcionamiento del estado de derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por que soportarla”.¹¹

El Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 1927 dispone que El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes

⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. p. 28.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibídem. 29.

para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos. Por su parte, el texto actual del artículo 1928 de este código dispone que el que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

Por lo consecuente, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios, así como empleados públicos; solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos, y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre estado y sus empleados, ya que sería una responsabilidad administrativa.

La responsabilidad civil se da por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente.

“Conforme a la actual legislación, se aplicaran sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones”.¹²

3.7.3.3. Responsabilidad política.

En los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de

¹² Ibídem. pp. 409 y 410.

los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

Los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad política, mencionados en el citado artículo 110, Podrán ser sujetos de juicio político, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura Federal del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

“Se impondrá, mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho”.¹³

“Sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Está previsto que las sanciones procedentes con motivo de ese juicio deban

¹³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. cit. p. 411.

aplicarse en un periodo máximo de un año a partir de iniciado el correspondiente procedimiento”.¹⁴

Por consiguiente, los sujetos de juicio político serán servidores públicos que tienen facultades de administración y de gobierno, por lo tanto, su actuación puede ser culminante respecto de los intereses públicos fundamentales. De tal forma, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

3.7.3.4. Responsabilidad administrativa.

“La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos, cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el código de conducta administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.¹⁵

“Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones”.¹⁶

“La responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales

¹⁴ *Ibíd.* p. 412.

¹⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los servidores Públicos*. Segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 124.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 410.

deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia”.¹⁷

Con respecto a lo anterior, se indica que con las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo estipulado pasó al título segundo; asimismo, el artículo 47 cambió al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para identificar cuales son los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 2° de la ley reglamentaria, remite a su vez al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa, los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos; es decir, de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son sujetos de responsabilidad administrativa:

De la Federación; los representantes de elección popular, los Senadores Proprietarios y Suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados Proprietarios y Suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados Proprietarios a la Asamblea del Distrito Federal.

Los miembros del Poder Judicial de la Federación, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito.

¹⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Décima edición, Porrúa, México, 1998. p. 425.

Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal; los Magistrados del Fuero Común del Distrito Federal, los Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo.

Los funcionarios, empleados y en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En atención a lo anterior, es importante puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal, en virtud de que por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base a su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de

los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que dé origen a responsabilidad administrativa.

3.7.3.5. La responsabilidad patronal frente al Estado.

“El estado, en la relación laboral, asume funciones graves de fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones patronales y de la observancia de reglas sobre seguridad e higiene. Podrán ser el Secretario del Trabajo y de Previsión Social, los Gobernadores de los Estados o Jefe del Departamento del Distrito Federal, los que por regla general actúan por medio de las direcciones o departamentos de trabajo”.¹⁸

Actualmente ya no existe Jefe del Departamento del Distrito Federal, ahora es Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y es Alejandro Encinas.

“En nuestro derecho laboral, el concepto de responsabilidad aparece en forma constante. La ley, en sus artículos 13, 14 y 15 nos habla de una responsabilidad solidaria entre empresas; en el artículo 32 menciona la responsabilidad civil en que incurre el trabajador que incumple las normas de trabajo; el artículo 41 establece la responsabilidad solidaria del patrón sustituido; los artículos 42, 46, 47 y 57 hacen igualmente referencia a la responsabilidad, a propósito de la suspensión, rescisión o terminación de las relaciones de trabajo. El artículo 134 excluye la responsabilidad de los trabajadores por el uso de material o herramientas en mal estado (fracción VI).

¹⁸ *Ibíd.* p. 588.

En el artículo 921 se determina que el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje o las autoridades que intervengan en la presentación de un emplazamiento de huelga, bajo su más estricta responsabilidad, harán llegar al patrón la copia del escrito de emplazamiento dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recibo. Todo el Título Noveno de la Ley, dedicado a los riesgos de trabajo constituye un capítulo fundamental de la responsabilidad. Por último, el Título Dieciséis, final de la ley se intitula, precisamente "Responsabilidades y sanciones".¹⁹

En la problemática de la teoría general del derecho del trabajo uno de los temas más inquietantes y que, sin embargo, no es tratado con la atención suficiente, es el de la responsabilidad. En realidad toda la disciplina está iluminada por la idea de responsabilidad y este concepto puede vincular tanto al patrón como al trabajador, a terceros e incluso, a las propias autoridades de trabajo.

3.7.3.6. Sanciones administrativas.

"El artículo 113 constitucional por su parte establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán decretarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos

¹⁹ *Ibíd.* p. 580.

u omisiones; pero que, en todo caso, no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.²⁰

“Es conveniente hacer notar la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubieren causado el estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional”.²¹ Con las reformas a la citada ley en su artículo 77, hoy en día lo establece el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con respecto, al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su fracción V contempla que se entiende el no proceder correctamente en las funciones encomendadas, con menoscabo de la rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se tiene encomendadas o actuando contrariamente en perjuicio. Para que se integre la falta de probidad u honradez basta que se observe una conducta ajena a su recto proceder; también se consideran, actos de violencia, amagos, injurias, malos tratamientos contra sus jefes, compañeros, contra los familiares de estos, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. Tomo II. Porrúa. México, 1999. p. 569.

²¹ *Ibíd.* p. 41.

Sin embargo, también será motivo para instrumentarse un acta administrativa, todas y cada una de las causales que señala la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los casos siguientes: Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

- a) Cuando faltare por mas de tres días consecutivos a sus labores, sin causa justificadas.
- b) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados en el trabajo.
- c) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- d) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento por motivo de su trabajo.
- e) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- f) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- g) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- h) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- i) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada.

“La fracción III del artículo 109 constitucional dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia

que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en:

Apercibimiento Privado o Público,

Amonestación Privada o Pública,

Suspensión Temporal,

Destitución del puesto,

Sanciones económicas, e

Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno”.²²

Es importante mencionar con respecto a lo anterior, que en la actualidad las sanciones por falta administrativa se establecen en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; así mismo, ya no se contempla el (apercibimiento privado y público), como también a la (suspensión) se le agregó: Del empleo cargo o comisión por un periodo no menor a tres días ni mayor a un año.

Las sanciones que se aplicarán a los trabajadores en sus respectivos casos, además de la que señalan las leyes, se contemplan las amonestaciones verbales, extrañamientos, notas malas, suspensiones en sueldos y funciones. En todo caso, si la conducta específica del trabajador encuadra dentro de los supuestos del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se estará a lo dispuesto por ésta.

3.8. Funciones que desempeñan los trabajadores operativos.

Las funciones que desempeñan los trabajadores operativos como en este caso los intitule para hacer el análisis respectivo al régimen laboral de la

²² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Op. cit. pp. 163 y 164.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y del cual nos ocupa son las funciones siguientes: auxiliar a los directores generales, directores de áreas, visitadores generales, visitadores adjuntos a los funcionarios de alto nivel, en actividades como son las de sacar copias, hacer entrega de documentación, hacer informes, enviar fax, así como recibirlos etc., los trabajadores operativos como los llamo que no realizan funciones de alto nivel, pero que se encuentran en la misma posición que los trabajadores de alto nivel, como trabajadores de confianza, como lo indica el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que sólo las secretarías, chóferes de los directores deberían ser trabajadores de confianza.

Es de saberse que también estos trabajadores a los cuales hago alusión se quedan en todos los meses de mes que la Comisión realiza con motivo de los informes de todos los asuntos de la misma.

Además de las actividades ya mencionadas también se ocupan de engargolar, foliar, enmascarar, repartir papelería, tomar llamadas telefónicas, entrega de correspondencia, etc.

Con respecto a este capítulo, es de suma importancia hacer mención de que los trabajadores operativos a los cuales nos referimos son las personas que desempeñan funciones administrativas, o auxiliares administrativos, pero antes debemos saber la estructura de la Comisión Nacional de los derechos Humanos, los órganos que la integran, saber su fundamento jurídico que es el artículo 102 constitucional apartado B del cual se rige la Comisión, asimismo debemos saber los derechos y obligaciones y responsabilidades de los trabajadores al servicio del estado y de las cuales pueden ser acreedores.

En mi opinión así como tiene derechos obviamente tienen obligaciones que cumplir, a su vez traen como consecuencia de las mismas

responsabilidades las cuales se dividen en cuatro que son penal, civil, política y administrativa y otras, asimismo tienen sanciones administrativas los cuales me parecen muy justos siempre y cuando incurran en ellas, todos los servidores públicos no pueden abusar de sus puestos.

CAPITULO 4

ANÁLISIS DEL ARTICULO 74 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON RESPECTO A LOS TRABAJADORES OPERATIVOS DE CONFIANZA.

Es uno de capítulos más importantes, es aquí donde se define nuestra propuesta, nuestras conclusiones, el objetivo principal del presente trabajo, ya que al analizar el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con respecto a su régimen laboral, nos daremos cuenta que no esta bien aplicado este artículo por lo que más adelante estudiaremos. Es aquí donde la misma Comisión cometió un error grave al no precisar quienes deberían ser trabajadores de confianza y quienes de base, hay muchas contradicciones con respecto a este análisis sobre el presente artículo.

4.1. Análisis del artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El personal que preste sus servicios en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de Confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo mencionamos anteriormente, es muy importante porque ahí establece quienes deberían ser trabajadores de confianza, se contradice con el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque no todos los que laboran ahí, son trabajadores de confianza, por que los trabajadores operativos o auxiliares administrativos, son tema importante del presente trabajo, son estas personas las cuales se encuentran en un estado de indefensión. Las personas a las cuales hago referencia cuando se termina el periodo de cada Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, obviamente como todo nuevo personal, traen nuevos colaboradores, esto no quiere decir, que cambien a todos pero a una buena parte sí, o tan solo a la perdida de la confianza los despiden, no es un alto índice de despidos, pero aunque fuera uno, tiene todos los derechos, de un trabajador de base.

Cabe hacer la aclaración sobre este punto, de gran trascendencia, ya que al leer al autor del libro de Derechos Humanos, de Carlos F. Quintana Roldan, sembró en mí la idea de llevar a cabo el presente trabajo, porque al consultar la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, reafirme tanto su punto de vista, como el interés que creo en mí.

Es una preocupación del personal que no desempeña funciones a nivel dirección o que tenga a cargo subordinados, etc., son entes que necesitan tener una estabilidad en su empleo. Así como obtener los derechos de los trabajadores de base, en su caso como lo dice Carlos F. Quintana Roldan, que deberían ser trabajadores permanentes o definitivos. Pero podrían ser de base.

“Es importante comentar que conforme a lo preceptuado por la fracción XIV, del apartado B), del artículo 123 constitucional, solamente en la Ley se puede determinar qué cargos o empleos se deben considerar de confianza, por tanto, para que un trabajo sea considerado de confianza se requiere que así se

establezca por la disposición legal, es decir, por una norma jurídica emanada del Poder Legislativo. No obstante lo anterior, tomando en cuenta que el artículo 2º de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, le otorga facultades al Ejecutivo Federal para crear por decreto organismos descentralizados, estimamos que en estos casos, en dicho decreto se deben precisar los cargos que serán considerados de confianza”.¹

4.2. Planteamientos doctrinales.

“El título V, Capítulo Único de la Ley que rige a la Comisión Nacional, señala en su artículo 74, que el personal al servicio de este organismo se registrará por las disposiciones del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución, y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala también el precepto que a todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, se les considera como de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que el organismo desempeña.

El Capítulo legal en cita indica también que el personal de la Comisión está incorporado al régimen de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el fin de que cuenten con la atención necesaria en este renglón social.

Sobre este particular nos parece muy cuestionable que por virtud de la ley se defina a todos los servidores de la Comisión como de confianza, ya que muchos de ellos encuadran más como definitivos o permanentes, sobre todo los

¹ Ibídem. p.21.

que realizan labores de apoyo administrativo, como secretarias, auxiliares contables, chóferes, etc., que deberían estar catalogados como de base”.²

Gracias a este punto doctrinal del autor Carlos F. Quintana Roldan, me di a la tarea de seguir investigando y llegue a la realidad de que es muy importante este punto, porque no todos los trabajadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberían ser de confianza, ya que no todos tienen la función de directores, inspectores, secretarias de directores, chóferes particulares sino, las otras personas que se encargan de sacar copias, archivar, apoyo administrativo y en general que tengan funciones administrativas, esas personas deberían ser de base, como lo sustenta Quintana Roldan, en su libro de Derechos Humanos.

Parte fundamental de la realización del presente trabajo, es una forma de poder ayudar a los trabajadores de confianza, de quienes pueden quedar sin empleo, a la pérdida de la misma. Sin llegar a tener culpa alguna en caso de ser despedido. Estas personas, quedarían sin empleo, al mismo tiempo pierden estabilidad en el mismo por la falta de la confianza.

Como ejemplo de quienes son trabajadores de confianza; como lo indica Juan Francisco Arroyo Herrera, trabajadores al servicio, los inspectores de servicios, impuestos y derechos del gobierno federal, son de confianza. tesis 275:

“De acuerdo con el artículo 4º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, son empleados de confianza no sólo los Inspectores del Departamento de Inspección y Auditoría de la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas, sino todos los inspectores de servicios, impuestos y derechos, de cualquiera de las dependencias del Gobierno

² QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. cit. p. 164.

Federal, quienes por lo mismo no están sujetos a la norma del estatuto mencionado”.³

Desde mi punto de vista sería mejor que el personal operativo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que es de confianza fuera de base, como ejemplo “la Secretaría de Educación Pública, que reglamenta en forma diferente del trabajo y las del personal administrativo de las escuelas”.⁴

“Los reglamentos de las condiciones generales de trabajo, contemplados por el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, junto con los de escalafón y los reglamentos interiores a que luego nos referiremos son la piedra angular del funcionamiento de las dependencias de la administración pública. Dichos reglamentos se fijarán por el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente y a solicitud de éste serán revisados cada tres años”.⁵

De acuerdo con el artículo 9º de la ley de la Ley Federal del Trabajo, las personas que desempeñan servicios personales del patrón, si son trabajadores de confianza.

“Pero si en teoría aparentemente no hay problema alguno, en la práctica ¿quiénes son esas personas?, ¿todas las que, como dice la ley, se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento?

Estimamos que también en este punto nuestra Legislación Laboral es muy confusa y oscura y, además, no es rigurosamente exacta, ya que

³ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Régimen Jurídico del Servidor Público*. Tercera edición. Porrúa. México, 2000. p. 69.

⁴ *Ibíd.* p. 75

⁵ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. *Op. cit.* p. 87.

evidentemente no todo trabajador que se relacione con trabajos personales del patrón es necesariamente de confianza”.⁶

El legislador se quiso referir quizás, ya que su espíritu resulta inescrutable, a las personas que, como nos dice el maestro Cantón Moller, por su cercanía al patrón, pudieran tener acceso a informaciones políticas o actitudes patronales, como los secretarios o auxiliares particulares.

Las secretarias ¿son todas trabajadoras de confianza? Evidentemente no. Aunque se llegara a tener mucha confianza con alguna secretaria en el trabajo, no por ese solo hecho subjetivo a ésta, serían trabajadoras de confianza.

Sólo tienen indiscutiblemente el carácter de confianza las secretarias particulares de los directivos, las que manejan fondos o bien archivos confidenciales. Las demás no lo tienen.

Los profesionistas pueden tener el carácter de trabajadores de confianza, pero no en todos los casos necesariamente.

Puede darse el supuesto de muchos abogados, ingenieros, doctores o arquitectos que, siendo trabajadores de una empresa, no sean de confianza. Su título profesional no les otorga este carácter, sino la naturaleza de las funciones que desempeñan.

⁶ CAVAZOS FLORES, Baltasar. *Los Trabajadores de Confianza*. Op. cit. pp. 39 y 40.

4.2.1. Régimen Laboral del personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Título V, Capítulo Único de la Ley que rige a la Comisión Nacional, señala en su artículo 74, que el personal al servicio de este organismo se regirá por las disposiciones del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“Señala también el precepto que a todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional, se les considera como de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que el organismo desempeña.

El capítulo legal en cita indica también que el personal de la Comisión está incorporado al régimen de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el fin de que cuenten con la atención necesaria en este renglón social.

Sobre este particular, nos parece muy cuestionable que por virtud de la ley se defina a todos los servidores de la Comisión Nacional como de confianza, ya que muchos de ellos encuadran más como definitivos o permanentes, sobre todo los que realizan labores de apoyo administrativo, como secretarias, auxiliares contables, chóferes, etc., que deberían estar catalogados como de base”.⁷

“Sólo tienen indiscutiblemente el carácter de confianza las secretarias particulares de los directivos patronales, las que manejan fondos o bien archivos confidenciales. Las demás no lo tienen”.⁸

⁷ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Op. cit. p. 165.

⁸ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Op. cit. p. 445.

Este régimen laboral de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es muy estricto, ya que su artículo 74 fijo para todos el mismo, incluyendo a los trabajadores operativos o auxiliares administrativos.

4.3. Medios de Defensa para los Trabajadores de Confianza.

Son los medios de defensa para los trabajadores de Confianza, la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de los cuales me referiré posteriormente.

Los cuales son muy importantes para defender al trabajador en caso de un despido injustificado, o en caso de la pérdida de la confianza, claro que se tiene que probar por qué fue esa falta de confianza.

Estos medios de defensa sirven para tratar de llegar a un arreglo, una conciliación, una indemnización o reinstalación, en su caso que sea posible, dependiendo de las circunstancias, de cada trabajador, por ejemplo en la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, tratan de llegar a una conciliación, para que el trabajador tenga una indemnización justa, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al presentarse la demanda, puede llegarse a una conciliación siempre y cuando estén de acuerdo las dos partes.

En caso que no se concilie, se sigue el procedimiento, presentando cada una de las partes sus pruebas conforme a derecho y esperar el laudo del tribunal.

4.3.1. Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como parte de la evolución del Derecho Burocrático en 1984, el gobierno consideró conveniente crear un organismo, y reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para agregarle un tercer y cuarto párrafo al artículo 122, para establecer la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado dentro de la estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El texto de los párrafos mencionados que son a los que se refieren a la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Contará con un procurador y con el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos y que hagan constar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del procurador y de los procuradores auxiliares los hará el presidente del tribunal, con el acuerdo del pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la procuraduría.

La idea de incorporar esta institución a la ley, es la búsqueda de una adecuada y ágil procuración y administración de la justicia de los trabajadores al Servicio del Estado; buscando que los intereses de éstos tengan una

representación satisfactoria y que puedan utilizar los servicios de la procuraduría en forma gratuita, dejando la opción de lo que convenga a los intereses de los propios trabajadores.

Tiene dos actividades de la misma. Una de ellas es conciliatoria, en la que se exhorta a las partes para llegar a un arreglo y así evitar llegar a un procedimiento, o para terminar con éste.

Es claro que la Procuraduría deberá considerar, que representa los intereses del trabajador en estos arreglos, intentando que los mismos sean beneficiosos para el servidor público.

La otra actividad de la Procuraduría es la de gestión propiamente dicha, la cual queda facultada expresamente por la propia ley para interponer a nombre del trabajador que así lo requiera, demanda ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el recurso ordinario que procediera e incluso el juicio de amparo; teniendo en su caso la gran responsabilidad de representar a los trabajadores; situación que se representa frecuentemente en la práctica, dado que hasta la fecha no se han instaurado las salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En el interior del país los servidores públicos y los empleados de bancos del gobierno que viven y laboran en alguna de las entidades federativas del país, tienen que acudir ante las oficinas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de México a pedir el auxilio de la Procuraduría de los trabajadores al servicio del estado, si no es posible obtener un arreglo conciliatorio, que por políticas establecidas siempre se pretende antes de iniciar un juicio. Se tendrá que iniciar el procedimiento, siendo en ese caso lo mejor para que la procuraduría promueva en su nombre, el juicio y recursos necesarios para el fiel cumplimiento de sus derechos, por lo que en cuanto a la representación que efectúa la Procuraduría de la Defensa de

los Trabajadores al Servicio del Estado es constante en una gran cantidad de casos.

El mencionado artículo 122 en su segundo párrafo establece la figura de los conciliadores, quienes de acuerdo a esta disposición tienen la obligación de presentar el servicio público de la conciliación interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren. Es de mencionar que la figura del conciliador de ninguna manera se contrapone con la Procuraduría de la Defensa de los trabajadores al servicio del estado. Parte de la Procuraduría, es la de conciliar a las partes antes y en el transcurso del procedimiento, el conciliador única y exclusivamente de acuerdo a la disposición legal puede actuar en un procedimiento judicial propiamente dicho y en los asuntos en que las partes quieren llegar a una conciliación en forma espontánea. Estos dos elementos son el de una intervención definitiva en un acto procesal la libre facultad de las partes de llegar a un convenio y la fe pública que tendrán los conciliadores, definen claramente la figura del conciliador en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; a diferencia de la labor que debe desarrollar la procuraduría como conciliador y que son las siguientes:

1. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo antes de iniciar el procedimiento y durante el mismo, tiene como objetivo el buscar un arreglo entre las partes.
2. El procurador y los procuradores auxiliares carecen de fe pública para hacer valer los convenios que ante él se celebren, ya que el artículo 122 no lo menciona, y por lo tanto, requerirá de celebrarlos en la de un fedatario judicial en el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De acuerdo con este análisis, cabe hacer una reflexión y comparando a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de los Trabajadores al Servicio del

Estado, con la Procuraduría Federal de la Defensa de los trabajadores al servicio del estado, es necesario para ser expedita, pronta la justicia y por lo consiguiente no emparentar con excesos de procedimientos al Tribunal Federal de Conciliación. El autorizar en el reglamento interior respectivo al procurador para poder citar a persona o personas con delegación amplia de facultades por parte de las Dependencias de estado o instituciones de la Banca Nacional, a que comparezcan ante la procuraduría en un proceso previo a manifestar su voluntad de pasar o no por un tipo de convenio; este procedimiento previo a juicio laboral ha sido de gran utilidad en el apartado A del artículo 123 constitucional considerando que servirá de igual forma a los trabajadores al servicio del estado, siendo de gran ayuda para el trabajador, ya que en muchos casos se encontrara justicia ágil y expedita para las dependencias de estado e instituciones de la Banca Nacional que podrán resolver muchos problemas sin necesidad de llegar al juicio laboral. Y por último, para el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje porque se evitará el tener una gran cantidad de procedimientos que bien podrían haberse resuelto antes, incluso de haberse iniciado.

Si la Procuraduría de los Trabajadores al Servicio del Estado como ya se mencionó ha sido creada para defender los derechos de los trabajadores, cuyas relaciones laborales estén reguladas en forma primaria por el Apartado B del Artículo 123 constitucional necesariamente tendrán que ventilarse los asuntos de los trabajadores de los Bancos del estado, fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123; y al no existir dos leyes reglamentarias diferentes para estos dos grupos de trabajadores, la Procuraduría deberá conocer y manejar estas leyes reglamentarias, porque en ellas se iniciarán los derechos y obligaciones, los procedimientos, los términos y prescripciones de los procesos de los servidores públicos y de los empleados bancarios en cuanto al proceso que deberán seguir los trabajadores al servicio del estado, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La opción que tienen los trabajadores de confianza de obtener una liquidación constitucional, el reparto de utilidades y sobre todo la dualidad en la aplicación de la supletoriedad de las leyes como se establece en el artículo 5º de la ley reglamentaria de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la constitución, y algunos capítulos nos remiten a la Ley Federal del Trabajo y otros a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Todos estos cambios implican para la Procuraduría el tener que manejar ambas leyes en lo sustantivo y en lo adjetivo, porque no es posible defender los derechos de un trabajador sin conocer la reglamentación que lo regula.

La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, es una institución nueva que ha obtenido excelentes resultados, con una necesidad de que por disposición de ley sea un órgano representativo y tutela a los servidores públicos ante las autoridades del país, con facultades para llevar a cabo acciones a fin de evitar las infracciones que pueden cometerse a las leyes laborales; haciéndose necesario delimitar el alcance de las atribuciones que la propia ley confiere, dotándolo de autonomía administrativa y de los elementos indispensables para su eficaz función en defensa de los trabajadores al servicio del estado.

4.3.2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

“El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos que surjan entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo, sus trabajadores. Se trata de un cuerpo colegiado, clasista, que teóricamente y a la luz del derecho constitucional viene a formar, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, un nuevo poder todavía de mayor jerarquía, por cuanto queda sometido a su jurisdicción no sólo la más alta autoridad política representativa del estado, el Presidente de la República, que entre nosotros es más que un rey, más que un primer ministro y más que todos los

jueces, magistrados y ministros, sino también las Cámaras de Diputados y Senadores como integrantes del Poder Legislativo. Este tribunal obedece al cambio en la estructura política del estado, como ocurre con las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que desecha el principio individualista para sustentarse en la división de la sociedad en clases, dándoles a éstas participación de autoridades en el Tribunal”.⁹

De acuerdo con la fracción XII del artículo 123, apartado B, “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Este Tribunal está integrado en forma tripartita al igual que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tal integración no está prevista en la fracción transcrita del artículo 123, apartado B de la Constitución, sino en la ley reglamentaria de este apartado, que en su artículo 118 establece:

Que será colegiado, funcionará en pleno y en salas, se integrará cuando menos con tres salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada sala estará integrada por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer arbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como presidente de sala.

Además de las salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las salas auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el pleno considere necesarias integradas en igual forma que las salas.

⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. *Nuevo derecho Procesal del Trabajo*. Op. cit. p.542.

El pleno se integrará con la totalidad de los magistrados de las salas y un magistrado adicional, designado, por el Presidente de la República, que fungirá como presidente del propio tribunal.

Su competencia en el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, será competente para:

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conocer el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo.
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

Por su parte el artículo 122 indica que: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada sala auxiliar, habrá un secretario general auxiliar y el número de secretarios de acuerdos, Actuarios y el personal administrativo que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que les encomiende el presidente de éste,

interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención; el nombramiento de los conciliadores será hecho por el tribunal.

Contará asimismo con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado integrada por un procurador y el número de procuradores auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley, interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para arreglo de sus conflictos haciendo consultar los resultados en actas autorizadas.

Los nombramientos del Procurador y de los Procuradores Auxiliares los hará el Presidente del Tribunal, con el acuerdo del pleno. Las autoridades están obligadas a proporcionar a la procuraduría los datos e informes que solicite para el mejor desempeño de sus funciones. El Reglamento determinará las atribuciones y obligaciones de la procuraduría.

Los secretarios de acuerdos, actuarios y el personal administrativo del Tribunal son de base y estarán sujetos a la presente ley; pero los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la misma, serán resueltos por las autoridades federales del trabajo.

El Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales Auxiliares, los Secretarios de Acuerdos y el jefe de Actuarios federales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho;

- III. No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

4.4. Los derechos humanos que se niegan a trabajadores de confianza.

La batalla por la humanización de las relaciones de trabajo viene de lejos, pero hay que intensificarla, teniendo como premisa la dignidad de la persona que trabaja. Los siguientes ejemplos hablan por sí solos de la necesidad de intensificarla:

1. En un próspero despacho de la ciudad de México, el dueño ha encontrado un eficaz remedio para evitar que sus empleados utilicen el teléfono para asuntos personales. Graba las conversaciones, y después, en un momento estratégicamente seleccionado, las difunde, por medio del equipo de sonido, interrumpiendo por algunos momentos la música ambiental. Una forma de espionaje hiriente, sin ningún respeto por los trabajadores.

2. En Ciudad Juárez, al término de la actividad académica, Ignacio Ramírez expuso a sus anfitriones el interés por visitar una maquiladora. Muchas cosas lo impactaron, pero una sobre todas, jóvenes, mujeres y hombres, que no rebasaban los treinta años salían de la faena arrastrando los pies, exhaustos, aniquilados, sin brillo en los ojos. Acudieron en la mente de Ignacio Ramírez la tierra marchita, triste, pálida, débil, a que aludía Heriberto Jara.

3. Los sindicatos alemanes iniciaron hace algunos años una lucha contra los avances tecnológicos (cámaras de video, instrumentos de medición cronométrica, etc.,) se están utilizando para vigilar sus más insignificantes movimientos, con el pretexto de medir su rendimiento.

En la dimensión más modesta de nuestro país, todavía se pueden ver escenas como la del patrón contando celosamente el tiempo que los trabajadores permanecen en el sanitario.

4. Una situación aberrante, y por desgracia muy reiterada, es la exigencia de un certificado médico de no embarazo a las mujeres que aspiran a conseguir empleo. Más aún las entrevistas que al efecto se realizan suelen ser un mecanismo para indagar si la solicitante está próxima a contraer matrimonio o si tiene planteado embarazarse a corto plazo.

5. Los trabajadores que tienen cierta enfermedad con peligro de contagio, también son discriminados.

6. Todavía peor es la situación de aquellas trabajadoras que son despedidas cuando se embarazan.

7. Las personas que entran a trabajar en la Procuraduría General de la República, los exámenes que les hacen a los posibles candidatos son muy estrictos, van a mas allá de lo real, además de hacerles un examen de revisión del cuerpo para ver cuantas operaciones le han hecho, y no solo ese examen sino uno donde una persona de esa dependencia la acompaña al baño para que haga una muestra de orina, enfrente de esa persona y lo tiene que hacer al momento y en su vista. Es inhumano.

Actitudes como las anteriores son síntomas inequívocos de un enorme desprecio y falta de respeto de los derechos humanos hacia los seres humanos.

4.5. Reforma al artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde se regulan los trabajadores de confianza.

El artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece:

El personal que preste sus servicios a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se registrará por las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Dicho personal quedará incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de Confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña.

Como quedaría en su segundo párrafo:

Los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, por las funciones que desempeñen; a excepción de los trabajadores operativos y administrativos que deberán ser de base.

Lo anterior en virtud de que el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece quienes son los trabajadores de confianza y ahí no se establecen los trabajadores operativos como lo es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4.5.1. Obligaciones de la dependencia.

Deberes de carácter jurídico laboral que tiene el estado como patrón frente a los servidores públicos, con motivo de la función pública que éstos realizan.

En la función pública el patrón es el estado, pero en los ordenamientos jurídicos aplicables se menciona al titular de la dependencia como el obligado frente al servidor público, lo que es aparente, ya que la relación laboral se da entre el trabajador y el estado, se indican como obligaciones las que en seguida se anotan:

- 1.- “Proporcionar el equipo para la realización de las actividades a efecto del cumplimiento de sus programas, de conformidad con la organización y recursos presupuestales y respetando la dignidad del trabajador; promover las medidas que tiendan a su desempeño eficiente e institucional, así como su bienestar personal y el de su familia.
2. Informar a los trabajadores de los concursos escalafonarios; y extender los nombramientos que procedan.
3. Señalar a la Comisión de escalafón las vacantes que se presenten una vez que se produzca la baja o se aprueben plazas de base.
4. Aceptar las propuestas sindicales, para cubrir las plazas vacantes del último nivel, en los términos del artículo 62 de la ley burocrática.
5. Preferir, en igualdad de condiciones, a los trabajadores sindicalizados, a los que con anterioridad hubieran prestado servicios y a quienes tengan a éste como único ingreso familiar.
6. Dar preferencia a las propuestas de inconformidad que formulen los trabajadores que opten por alguna pensión, en cualquiera de las modalidades que prevé el sistema estatal de seguridad social, o en caso de fallecimiento o cuando el trabajador hubiera generado derechos para jubilarse.

7. Cubrir oportunamente a los servidores públicos la remuneración que señalan los tabuladores, las primas, aguinaldo y otras prestaciones que devengan, de conformidad con lo que establecen los ordenamientos jurídicos y los usos de la dependencia.
8. Proporcionar al servidor público una copia del documento en que consta su nombramiento.
9. Efectuar los descuentos procedentes y devolver al trabajador o recuperar aquellos que no procedan.
10. Emplear los servicios del trabajador sólo en las tareas que comprenda su puesto.
11. Emplear los servicios del trabajador y sus familiares un trato respetuoso e imparcial y fomentar las buenas relaciones para el mejor desempeño de su labores.
12. Dar a conocer oportunamente al trabajador las comisiones determinadas por la dependencia, proporcionándole pasajes y viáticos en los términos previstos en la ley y condiciones generales de trabajo.
13. Proporcionar el equipo que requiera el servidor público para el desempeño de su trabajo.
14. Informar con oportunidad al trabajador las causas de traslado por períodos mayores, dándole gastos de viaje y mudanza del menaje de casa, salvo que el traslado lo hubiera solicitado el trabajador.
15. Otorgar y fomentar al trabajador la capacidad para mejorar la función pública, que propicie al mismo tiempo su desarrollo personal.
16. Conceder descansos, vacaciones, permisos y licencias que legalmente le correspondan al empleado público.
17. Otorgar los estímulos y recompensas civiles en los términos de la ley de la materia y las condiciones generales del trabajo, y tomar en cuenta el parecer del sindicato de la propia dependencia.
18. Fomentar actividades cívicas, culturales, deportivas y sociales, conjuntamente con el sindicato.

19. Asignar al trabajador tareas adecuadas a sus posibilidades de desempeño, en caso de incapacidad parcial permanente.
20. Dar el apoyo que requieran para el desempeño de sus labores las comisiones de seguridad e higiene.
21. Patrocinar jurídicamente a los servidores públicos cuando sean procesados por actos ejecutados en cumplimiento de su deber y otorgar las fianzas que sean fijadas para que obtengan su libertad.
22. Asignar al trabajador el cargo que desempeñaba o equivalente al reingresar a la función pública, en caso de supresión del puesto durante su ausencia.
23. Disponer la reanudación de labores del trabajador, una vez que se dicte sentencia absolutoria, en el caso de suspensión temporal del nombramiento.
24. Cubrir al servidor público la indemnización por cese injustificado en el caso de haber optado por ella, así como los salarios caídos y otras prestaciones en los términos del laudo, según lo previsto en la ley.
25. Acatar el laudo respectivo, y reinstalar al servidor público en el puesto en otro equivalente, en el caso de ocupación o supresión del que desempeñaba.
26. Expedir a los trabajadores los documentos necesarios para la obtención de prestaciones que otorgue el sistema de seguridad social.
27. En caso de fallecimiento del trabajador, cubrir a quien se haya hecho cargo de los gastos de inhumación el importe de cuatro meses de salario.
28. Proporcionar al sindicato, para el desarrollo de sus actividades, la información relativa a los trabajadores miembros de él.
29. Permitir al trabajador la asistencia a las actividades sindicales.
30. Dictar medidas de seguridad para los casos de incendio, terremoto y otros hechos que pongan en peligro al personal".¹⁰

Al contrario no hay ninguna disposición ni en la ley ni en el reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que indique los deberes de la

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Segunda edición. Oxford University Press. México, 2000. pp. 61 y 62.

misma, hacia sus trabajadores ya que tampoco tiene unas condiciones generales de trabajo por no tener ningún trabajador de base que es lo que se propone en este trabajo.

4.5.2. Estabilidad en su empleo.

En el discurso del 26 de diciembre de 1916 ante la Asamblea Constituyente de Querétaro Heriberto Jara expuso “la miseria es peor de las tiranías”; y su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque implica la falta de ingresos para poder subsistir”.¹¹

Su finalidad esencial consiste, ante todo, en asegurar el presente y el futuro inmediato del trabajador, para poder proyectar el mañana, los servicios, para la vejez y la adversidad, mediante la estabilidad en el trabajo.

“Las normaciones de la Declaraciones de Derechos Sociales y de la Ley de 1970 sobre la estabilidad en el trabajo, permiten definir la institución diciendo que es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación. De esta definición derivan los efectos éticos de la estabilidad, que son la afirmación de los principios fundamentales del nuevo derecho del trabajo, a saber, la igualdad, la libertad y la dignidad del trabajador, porque el hombre que sabe que su permanencia en la empresa ya

¹¹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. ed. sexta. Ed. Porrúa. México, 1991. p. XXVIII.

no depende de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, defenderá sus derechos con la dignidad de la persona que se libre e igual a su adversario”.¹²

“Si nos remontamos a los orígenes de este principio, encontraremos que dicha idea surgió a partir de la Constitución de 1917, pero se ignora el nombre de su creador”.¹³

Pese a que desde esa fecha hasta hoy día habido comentarios negativos por parte de determinados juristas respecto a este concepto, ya que lo han equiparado como una forma de trabajo o como un derecho de propiedad del trabajador para conservar su puesto, con lo cual no se le podría separar de este ni aún con causa justificada.

Dado que nuestra Ley Federal del trabajo en su artículo 39 menciona que mientras “subsista la materia del trabajo quedará prorrogada la relación de trabajo”. Debemos concluir por tanto que la estabilidad en el trabajo solo es el derecho que tiene el trabajador a conservar su empleo en tanto que la propia naturaleza del trabajo lo requiera. Entendiéndose por lo mismo, que la finalidad de la estabilidad en el empleo es no dejar al libre arbitrio y decisión subjetiva por parte del patrón, la terminación de la relación laboral.

Si bien es cierto, dicho principio resalta el derecho que tiene el trabajador para continuar en su trabajo, otorgando por lo mismo mayor seguridad en el trabajador respecto a su empleo; debemos aclarar también que no está obligado a permanecer en él si no lo desea, pues el precepto 5º de nuestra constitución protege esa libertad. En base a lo anterior, se reafirma que siempre es un derecho para el trabajador, pero nunca una obligación.

¹² DE LA CUEVA, Mario. Op. cit. p. XXIX

¹³ C.f.r. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. ed. Décimo octava. Ed. Porrúa. México, 2001.p. 219

Así pues, dicho derecho brindado, otorga al trabajador una certeza no tan solo del presente, sino incluso del futuro, en virtud de que la permanencia en su trabajo no se deja a la voluntad caprichosa y arbitraria del patrón, sino que va a depender del correcto cumplimiento de sus obligaciones, el trabajador, por su parte, al tener esta seguridad pondrá mayor empeño en la realización de sus actividades, con lo cual a su vez, el patrón se verá beneficiado.

No obstante, no debemos olvidar que la doctrina contempla dos tipos de estabilidad: la absoluta y la relativa. La primera consiste en negar al patrón la posibilidad de disolver la relación de trabajo por su voluntad, en virtud de que para ser así, deberá probar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje la causa justificada para su disolución. La segunda tiene lugar cuando el patrón tiene permitido disolver la relación laboral, bajo ciertas circunstancias y siempre y cuando medie una indemnización.

De todo lo expuesto se desprende que la estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble, pues es, inmediatamente, el derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no ocurra una causa justificada para su separación, pero es también la fuente y la garantía de otro principio esencial para la vida del hombre, que es el derecho de antigüedad en el trabajo, punto de partida, a su vez, de un conjunto de derechos entre ellos los ascensos y los de la seguridad social cuya firmeza no podría existir o se debilitaría si faltara la estabilidad.

Cabe señalar que es de suma importancia la estabilidad en el empleo, motivo por el cual me llevo a pensar que los trabajadores operativos que laboran en al Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tienen y mucho menos gozan y hacer énfasis en este punto me parece lo correcto, lo cual parece no importarles a la Comisión, en lo personal me parece injusto.

4.5.3. Altos funcionarios públicos.

“En todo centro de trabajo se limitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servidores deseados, lo que proporciona, además, justificación de la existencia de la unidad administrativa que los produce.

La obligación de realizar determinadas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos por la posición de cierta jerarquía, la que a su vez da lugar a una posición de cierta jerarquía, lo que ocasiona, una división técnica del trabajo.

Esta división no es otra que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, es decir la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien del servicio final.

Desde épocas remotas, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades en todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo indispensable la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás, y era quien recibía un trato preferencial sobre sus compañeros porque defendía los intereses del amo.

Este esquema se reprodujo en épocas posteriores, no obstante los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo), y aquel que coordinaba o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, fue identificado más como un verdadero agente de ellos que como un integrante de las clases débiles de las que proveía.

Por otra parte, no fue considerado miembro de la facción social a la que venía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la

época en que le tocó vivir. Podemos decir que su equivalente en la actualidad es el administrador.

Tal individuo no ha dejado de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encuentran en la cúspide de la pirámide social. Un motivo de remoción es cuando no cumple las tareas de control que le habían encomendado, de tal suerte que su permanencia en el estatus sólo está garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativamente la aplicación de los operarios en el proceso productivo”.¹⁴

Con respecto a los empleados públicos. Es de la más justificada ética gubernativa proteger a los servidores del estado, porque independientemente de la función que ejercen, constituyen además, un grupo humano muy importante para fines de política electoral; es verdad también que la libertad sindical y política del burócrata es relativa, puesto que no puede apartarse de la norma que señala su jefe; sin embargo, los líderes luchan por sus compañeros y la masa goza de tutela asistencial y médica, así como de pensiones, descansos y otros beneficios de sus labores y de cierta estabilidad en sus empleos; todo lo cual está incluido en el ordenamiento jurídico, en vía de superación práctica. Y que sea para bien de los empleados y para el mejoramiento de los servicios profesionales.

En atención a lo preceptuado en el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitamos que éste sea reformado en el segundo párrafo. Proponemos que quede de la siguiente manera: Los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, por la funciones que desempeñen; a excepción de los trabajadores operativos y administrativos que deberán ser de base.

¹⁴ *Ibíd.* p. 8.

Así pues consideramos conveniente que es de suma importancia dicha reforma pretendemos que no se vean violentadas las garantías de ninguna de las dos partes, aunado a que no se le deje al libre albedrío de la parte patronal quien en este caso sería la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que los trabajadores tengan una mayor estabilidad en su empleo, así como tener derecho a sindicatos, condiciones de trabajo y todos los derechos de los trabajadores de base y no solo se que de cómo un tema más, sino darla conocer.

Por lo que a pesar de tener medios de defensa para los trabajadores de confianza, no es suficiente; porque cuando un trabajador por el motivo que fuere, pierde la confianza, obviamente que pierde su empleo, asimismo hay una inestabilidad laboral, y lo que queremos es que tengan estabilidad en su empleo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El tema de tesis que desarrolle, en lo personal se me hizo de suma importancia, toda vez que nadie esta por encima de las leyes y mucho menos por la ley de la materia que en este caso sería, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc., ya que al respecto sobre el análisis del artículo 74 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no se encuentra en una postura adecuada con respecto a las leyes en mención. Es difícil comprender porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puso especial interés en este aspecto, por que lo paso por alto.

SEGUNDA.- Asimismo, debemos hacer notar que el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es de interés, al conocer el régimen laboral de sus trabajadores; nos encontramos con la disyuntiva que mencionamos anteriormente que la Comisión no puso un énfasis en este régimen laboral ya que es el único artículo que los rige, que a la letra dice: que “todos los que laboran ahí son trabajadores de confianza”, por lo que me parece absurdo que todos lo sean, porque los trabajadores operativos a los cuales me refiero, suelen llamarse auxiliares administrativos, los cuales no ejercen ninguna función de administración, supervisión ni mucho menos de dirección.

TERCERA.- Hay que replantear este artículo porque no estamos de acuerdo de que rebase los límites legales, porque necesitamos defender los derechos de los trabajadores para que tengan una estabilidad en su empleo, aunque hubiera un solo trabajador tiene los mismos derechos de muchos o pocos, en este caso la Comisión maneja aproximadamente un porcentaje de 500 trabajadores en esta situación se me hace un buen numero para llevar a cabo esta reforma.

CUARTA.- La Institución aunque sea un órgano autónomo con patrimonio, y personalidad jurídica propia, no puede pasar por encima de la Ley Federal del Trabajo, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, claro está de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice que todo trabajador gozara de todas las garantías que otorga dicha Constitución.

Por supuesto es de pensarse que los trabajadores auxiliares administrativos llamados operativos deben ser de base ya que no ocupan ninguna función de poder de mando, ni tampoco tienen subordinados, a su vez, al ser de base deberían lógicamente tener un sindicato que los respalde en cuanto a sus derechos como trabajadores.

QUINTA.- Claro que al ser de base tendrían todos los derechos, y más prestaciones como las que tienen los trabajadores del artículo 123 constitucional apartado B, como son una jornada establecida, un salario conforme a la ley, derecho a un sindicato, y sobre todo, tendrían una mejor estabilidad en su empleo.

SEXTA.- El artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo menciono en este trabajo, estipula quienes son trabajadores de confianza, en una gran lista, pero a su vez contradice al artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que su régimen laboral de dicho artículo en su párrafo segundo indica que todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las funciones que ésta desempeña. Por lo que, no concuerda ya que estos trabajadores se rigen por el artículo 123 constitucional apartado B, y a su vez por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los trabajadores operativos no se encuentran en este

supuesto porque realizan funciones administrativas, para con los demás superiores.

SÉPTIMA.- Mi propuesta es que los trabajadores operativos o auxiliares que laboran conforme el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su segundo párrafo se proponga, para que diga así: “Los servidores públicos que se integran a la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, por las funciones que desempeñan; a excepción de los trabajadores operativos y administrativos que deberán ser de base.”

OCTAVA.- Existen algunos planteamientos doctrinales los cuales hacen que mi propuesta sea auténtica, y de la cual podría dar ejemplos como sería a los trabajadores del metro, que eran personas de confianza, pero lograron su basificación, mediante solicitudes, logros, demandas, paros, huelgas, etc., hasta lograrlo. De la misma forma otros trabajadores de diferentes dependencias continúan con su lucha por tener una estabilidad en su empleo.

NOVENA.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una institución que defiende los derechos de los seres humanos por ser inherentes a él. Por lo tanto no creo que se niegue a darle importancia, al tema de este trabajo en cuanto a defender los derechos de los trabajadores operativos o auxiliares, ya que su función es precisamente defender los derechos.

DÉCIMA - Dejar así a los trabajadores de confianza, sería dejarlos en un total estado de indefensión. Porque no se podrían defender ante un despido injustificado, por algunas de las causas del artículo 5º de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, ya que ellos no realizan ese tipo de funciones.

DÉCIMA PRIMERA.- Tratar de dar a conocer este trabajo en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que los trabajadores que laboran ahí, luchan por sus derechos; del mismo modo en el Congreso de la Unión para ver de que manera se pueda ayudar a los trabajadores operativos que están en total estado de indefensión, en comparación con los trabajadores de base.

DÉCIMA SEGUNDA.- En la actualidad los trabajadores de confianza al servicio del estado no disfrutan de una estabilidad en el empleo, limitando la rescisión de la relación de trabajo a una sola causal, 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 indemnización.

DÉCIMA TERCERA.- Los trabajadores operativos como intitule mi tesis que son los trabajadores administrativos o auxiliares deberían tener un bienestar seguro para su familia y para ellos mismos para poder contar un empleo fijo, así como con una estabilidad en su empleo, asimismo gozar de todos los beneficios y prestaciones que cuentan los trabajadores de base, ya que el mismo artículo 74 no lo estipula estos derechos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Porrúa. México. 1999.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Publico. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2000.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México. 2003.

CANASI, José. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires. 1981.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 1986.

CARPIZO, Jorge. Derechos Humanos Ombudsman. Segunda edición. C.N.D.H. México. 1998.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima octava edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas Mas Usuales Sobre Temas laborales. Novena reimpresión. Editorial Trillas. México. 2004.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Editorial Trillas. México. 1994.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los Trabajadores de Confianza. Trillas. México. 1993.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Editorial Trillas. México. 1997.

CNDH. Intervenciones durante la instalación de la Comisión de Derechos Humanos. México. 1990.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décimo octava edición. Editorial Porrúa. México. 2004.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1994.

DÁVALOS MORALES, José. Un Nuevo Artículo 123 sin apartados. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1998.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1983.

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimo tercera edición. Editorial Porrúa. México. 1984.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos. Tercera edición. Editorial Oxford. México. 2000.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Burocrático. Editorial Oxford. México. 1997.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México. 1995.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. et. al. Derechos Humanos. Segunda edicon. Editorial Porrúa. México. 2001.

SANTOS AZUELA, Héctor. Elementos del Derecho. Editorial Porrúa. México, 1994.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Vigésimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo Morales. Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios, Jurisprudencias y Disposiciones complementarias. Editorial Publicaciones Administrativas Contables. México. 1988.

TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Artículo 123. Porrúa. México. 1962.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sista. México. 2006.

Ley Federal del Trabajo. ISEF. México. 2006.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa. 41ª. México. 2006.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2003.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2003.

Código Civil para el Distrito Federal. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2006.

Código Penal para el Distrito Federal. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2006.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1995.

DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México. 1993.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.
Tomo II. Editorial Porrúa. México. 2002.

HEMEROGRAFÍA

ALEMÁN ALEMÁN, Ricardo. CUELLAR, Mireya. La CNDH a rango constitucional con el voto de todos los partidos políticos. Periódico La Jornada. México. 19 de diciembre del 2002.