



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“ALMA MATER”

“ PROPUESTA DE REFORMA A LA  
REGULACIÓN JURÍDICO LABORAL DE  
LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO.”

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
MAFALDA PÉREZ DE LARA DOMÍNGUEZ

EN LA MODALIDAD DE SEMINARIO  
DE TITULACIÓN COLECTIVA.

ASESOR:  
LIC. OSCAR UGALDE ROSALES.

REVISOR:  
MTRA. ROSA MARÍA VALENCIA.  
LIC. JAVIER CARREÓN HERNÁNDEZ.





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.

## **GRACIAS**

### **A DIOS**

Por la vida que gozo,  
por las experiencias, la sabiduría,  
el valor y fortaleza para lograr  
las metas pese a las adversidades.

### **A MI MADRE MARTA EVELIA DOMÍNGUEZ SEGURA**

Quien me dio el ser, mujer ejemplar, quien con amor,  
paciencia y ternura me orientó para forjar el camino  
de mi preparación.

En suma a mi madre, incomparable amiga.

A mi padre por lo que me dio.

### **A MIS HERMANOS MAGALI Y MARDUK**

Por apoyarme en todo momento, prestándome su  
hombro cuando he perdido fuerzas y amarme pese a  
mis defectos.

Por su paciencia, sus consejos,  
Tolerancia y comprensión.

**A MIS HIJAS  
ALINE - MICHELLE - MAIREE**

Esencia de mi existencia, y motivación para mi  
superación personal y profesional.

¡Tres Gracias que Dios me dio!

**EN MEMORIA DEL COMPAÑERO DE MI VIDA:  
MARTIN ROMERO FUENTES**

Quien siempre estará en mi corazón y recuerdo,  
agradeciéndole todo su apoyo, tolerancia y amor  
incondicional.

**A MI TIA LOURDES PÉREZ DE LARA TÉLLEZ**

A quien admiro por su fortaleza, su entereza ante la  
vida, sobretodo por la humildad que contempla su  
corazón, por su forma incondicional de dar, es un  
privilegio tenerte en mi vida.

## **A MIS MAESTROS**

A quienes debo mi formación profesional.

Especialmente a los licenciados  
OSCAR UGALDE Y JAVIER CORREÓN

Ejemplo de entrega profesional,  
y humildad al compartir sus conocimientos, de  
quienes aprendí que pese a las adversidades lo  
importante es mantenerse firme continuando  
siempre adelante, con ánimo, entusiasmo  
y entereza.

## **A MIS AMIGOS**

A aquellos con quienes he compartido momentos de  
tristeza y alegría que me han templado el carácter.

A quienes he encontrado a mi lado en los momentos  
de incertidumbre y zozobra, apoyándome en todo  
momento, dejando huella en mi corazón.

## INTRODUCCIÓN.

Aún dentro de los regímenes totalitarios nunca se ha dejado de tratar y mucho menos de escribir acerca de la justicia por parte de todo aquel que crea que la mejor forma para vivir en interacción con los demás es solo en un ambiente de justicia; pero por otro lado resulta imposible ignorar el hecho de que la justicia ha sido siempre una aspiración, un deseo para muchos imposible de alcanzar, debido a los obstáculos aparentemente insuperables. Por tanto en el presente trabajo se hará énfasis en la evidente e injusta exclusión y violación de los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, al no encontrarse contemplados dentro del marco jurídico que regulan a los trabajadores al servicio del Estado, y al carecer de estabilidad en el empleo, al ser despedidos por causas injustificadas, sin que opere recurso alguno a ser reinstalados o restituidos.

Como parte trascendente de esta investigación, en el Capítulo Primero se estudiarán los conceptos jurídico-laborales, basado en la interpretación, para así comprender el concepto de trabajador al servicio del Estado, y desentrañar el sentido de la relación laboral que surge entre el Estado y sus servidores públicos, para lo cual situaremos la interpretación doctrinal.

En el Capítulo Segundo, se identifica el sistema jurídico-laboral, analizando principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, observando la notoria y descarada discriminación que existe para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, que paradójicamente limita los derechos que la misma Constitución otorga a todos los individuos; demostrando así que la norma laboral por incongruente e injusta, debe modificarse, considerando un mínimo de respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de esta clase de trabajadores.

Para finalizar en el Capítulo Tercero se determinará la inoperancia del marco constitucional, en la norma jurídico labora de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por ser incongruente con las garantías fundamentales en ella establecidas, por lo tanto se realizarán diversos planteamientos con el objeto de salvaguardar los derechos de igualdad que alude nuestra ley fundamental. Por último se detallan las conclusiones a las que se arriba, citando al final la bibliografía utilizada.

Finalmente, en la elaboración de este trabajo se empleó el método inductivo, partiendo de un razonamiento que va de lo particular a lo general, y aplicando la investigación jurídica, se analizó la interpretación doctrinal, plasmando diferentes interpretaciones que distinguen diversos juristas, para llegar a identificar el sistema jurídico-laboral contenido en el texto constitucional, además de la interpretación del Derecho.

“SI EL MUNDO ES INCOGNOSCIBLE Y MI CONOCIMIENTO ES FENOMENOLÓGICO, ES POR ELLO QUE MI PROPUESTA SERÍA TAN VÁLIDA, COMO INCONGRUENTE ANTE LOS OJOS DEL QUE CON ELLA DISCREPE” (KANT).

**PROPUESTA DE REFORMA A LA REGULACIÓN JURÍDICO LABORAL  
DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA  
AL SERVICIO DEL ESTADO**

<b>ÍNDICE.....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>II</b>

**CAPÍTULO I**

**CONCEPTOS Y GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL  
SERVICIO DEL ESTADO.**

1.1 DERECHO BUROCRÁTICO.....	1
1.2 TRABAJADOR.....	2
1.3 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO .....	4
1.3.1 TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO.... DEL ESTADO.	5
1.4 SERVIDOR PÚBLICO.....	8
1.5 RELACIÓN DE TRABAJO.....	9
1.6 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.....	13
1.7 EXCLUSIÓN.....	19



## **CAPÍTULO II**

### **PANORAMA JURÍDICO LABORAL**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	20
2.2 ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	25
2.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DONDE SE ADICIONA EL APARTADO “B” AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. ....	27

## **CAPÍTULO III**

### **REFORMA A LA REGULACIÓN JURÍDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.**

3.1 INOPERANCIA DE LA NORMA JURÍDICO-LABORAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL.....	30
3.2 PROPUESTA.....	31
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>34</b>
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>36</b>

## CAPÍTULO I

### CONCEPTOS Y GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

#### 1.1 DERECHO BUROCRÁTICO

El Derecho Burocrático “es un conjunto de normas del Derecho social que regulan los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus trabajadores, quienes son los sujetos que jerárquicamente organizados le prestan servicios mediante una relación jurídica al Estado, que les da derecho a una remuneración estipulada legalmente”.<sup>1</sup>

Puede entenderse como un cuerpo de personas (empleados, funcionarios) jerárquicamente organizadas y caracterizadas por ciertas notas estructurales las cuales son nombradas por el poder público a través de autoridades debidamente facultadas.

Carlos Morales Paulín expresa: “...la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los servidores del Estado en la vida social. Siendo así el Derecho Burocrático involucra al derecho del trabajo, encargándose del tratamiento de la relación jurídica laboral del estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de este un trabajo especial.”<sup>2</sup>

De lo anterior se concluye que el Derecho Burocrático es un sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el

---

<sup>1</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, 10ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 293

<sup>2</sup> MORALES PAULÍN Carlos, Derecho Burocrático, 1ª ed., Porrúa, México, 1995, p.77.

estado y sus servidores públicos, las cuales deberían perseguir el equilibrio entre las partes y la justicia social.

Por lo consiguiente, en el término burocrático se encuentra implícito el concepto de trabajo, como una actividad humana intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

## **1.2 TRABAJADOR**

En la relación laboral se encuentran los sujetos que rigen el Derecho del Trabajo entre ellos encontramos al trabajador, quien es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado.

Al respecto Roberto Báez Martínez menciona: “El hombre es directamente un ser natural y como ser viviente natural está dotado, por una parte, de fuerzas y facultades naturales que existen en él como tendencia y capacidades, como impulsos. Por otra parte, como ser natural, corpóreo, sensible, siendo un ser suficiente, condicionado y limitado, como los animales y las plantas. Por tal motivo el hecho de que el hombre sea un ser corpóreo, viviente, real, sensible, objetivo con facultades naturales, significa que tiene objetos reales sensibles. Ser objetivo natural, sensible y al mismo tiempo tener un mismo objeto, naturaleza y sentido para una tercera persona es la misma cosa. Un ser que no tiene naturaleza fuera de sí mismo no es un ser natural y no participa en el ser de la naturaleza. Un ser que no tiene objeto fuera de sí mismo no es un ser objetivo.”<sup>3</sup>. Consideramos que el ser humano es un ser que interactúa dentro de un núcleo social, forja por sí mismo objetivos y para conseguir los medios necesarios para subsistir ha tenido que desempeñar diversas actividades tanto materiales como intelectuales a cambio de una remuneración, a las cuales se les ha denominado trabajo.

---

<sup>3</sup> BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Ley General de Educación Comentada. 3ªed., Pac, México, 1999, p. 53.

Guillermo Cabanellas define al trabajador como: “Trabajador es la persona física que por contrato se obliga con la otra patrón o empresario a prestar subordinadamente y con cierta continuidad un servicio remunerado. “<sup>4</sup>

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

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

Como último elemento importante señalaremos la subordinación, la cual es única y exclusiva del derecho laboral, entendiéndose ésta, como un poder de mando que tiene el patrón sobre el trabajador para que éste lleve a cabo su trabajo, siempre y cuando sea bajo un régimen de derecho.

Como consecuencia, concluimos, que los elementos que integran el concepto de trabajador son los siguientes:

- Es siempre una persona física.
- La persona física se constituye en trabajador cuando presta un trabajo personal.
- La realización del trabajo debe ser de manera subordinada.
- El trabajador debe recibir por la prestación de un trabajo un salario.

---

<sup>4</sup> CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral, Tomo I, Libros Certificados, Argentina, 1968, p. 352.

### 1.3 TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En sentido estricto, los trabajadores al servicio del Estado, son aquellas personas físicas que prestan un servicio en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante, en virtud de nombramiento.

La definición legal de trabajador al servicio del Estado la podemos desprender del artículo 3 de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional que consigna que:

"Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en lista de raya de los trabajadores temporales".

Mario de la Cueva, define a los trabajadores al servicio del Estado como: "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".<sup>5</sup>

Sobre el particular José Dávalos, expresa que los trabajadores al servicio del Estado son: "Las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera temporal, bajo la subordinación del titular de una Dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales"<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 3ª ed., Porrúa, México, 1978, p. 545.

<sup>6</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo, 4ª ed., Porrúa, México, 1992, p.5

Ambos conceptos desde el punto de vista particular son genéricos, encontrando como una definición más completa de los trabajadores al servicio del Estado la expresada por Morales Paulín quien los define como: “Toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estado que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente, por figurar en las listas de raya, de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las condiciones generales de trabajo, o su equivalente.”<sup>7</sup>

Roberto Báez Martínez puntualiza: “La función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral, por lo tanto, es de considerarse que cuando el común de la gente generaliza, al emitir sus juicios respecto de la burocracia tiene razón, porque se trata de un todo homogéneo, no obstante la aparente diversidad de regímenes que le son aplicables, inclusive la distinción existente según los niveles jerárquicos que la caracterizan. Por lo tanto, en el derecho burocrático también tiene aplicación, la insuperada teoría integral del Derecho del Trabajo.”<sup>8</sup>

Así los trabajadores al servicio del Estado, son todas aquellas personas que prestan una actividad física, intelectual o de ambos géneros en la realización de la función pública, asumiendo una relación jurídico-laboral, en virtud de un nombramiento.

### **1.3.1 TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO**

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 4 clasifica en los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos:

“Artículo 4.- Los trabajadores se dividen en dos grupos de confianza y de base”.

---

<sup>7</sup> MORALES PAULÍN, Carlos. Op.cit., p. 77

<sup>8</sup> BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto. Derecho del Trabajo. Tomo I, 1ª ed., Sista, México, 1989, p. 197

Sin embargo, de manera paradójica en la Carta Magna no se establece quienes serán considerados como trabajadores de confianza, únicamente se limita a enunciar que dichos trabajadores disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social conforme a la fracción XIV del apartado “B” artículo 123 constitucional, esto en forma discriminatoria, por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos quien colocó a los trabajadores de confianza al servicio del Estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno para los derechos colectivos, excluyéndolos de cualquier derecho, salvo la protección al salario y las medidas de seguridad social.

Mario de la Cueva, expresa: “Para determinar el significado de este término, en carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto, su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma del Estado, a sus intereses y fines generales. Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el ejecutivo federal, “La Confianza” resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias.”<sup>9</sup>

De lo anterior se deduce, que confiar significa entregar a una persona alguna cosa, haciéndola partícipe de algo, o bien, dejar que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización de la misma manera, para que ejerza funciones directivas o administrativas en nombre del Estado. Para adquirir dicha confianza se requiere la verificación de varios hechos por parte de un individuo que engendre necesariamente en el ánimo de otra la idea de confiar, siendo esto un proceso psicológico por parte de aquel que deposita esa confianza en determinada persona; en este contexto “trabajador de confianza” proviene de una designación totalmente subjetiva, en virtud de

---

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 158.

que dicha calidad se determina de acuerdo a múltiples características y circunstancias de quien la emite y de de quien la infunde.

La categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones, por lo tanto su interpretación debería ser restrictiva, es decir determinar el carácter singular de los trabajadores de confianza, incluyendo un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentando al trabajador de confianza, atendiendo las necesidades de índole jerárquica, autoritaria y dominante de cada rango, y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

De tal manera, en la actualidad el Derecho Laboral se estructura sobre una pirámide invertida. La Constitución marca los derechos mínimos y las obligaciones máximas de los trabajadores, con los principios fundamentales de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y de la nulidad, en su caso de las renunciaciones y despidos injustificados. La norma suprema es, en este esquema la Constitución, pero a diferencia de otras disciplinas jurídicas, no es un techo sino una simple plataforma de lanzamiento.

En opinión de Santiago Barajas Montes de Oca, nos define que los trabajadores de confianza son: “Las personas que por la naturaleza de sus funciones que desempeñan en una empresa, establecimiento o al servicio de un patrón, 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” y agrega que: “Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónimo de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones;



es por ello que es necesario establecer un concepto y una regulación específica para ellos.”<sup>10</sup>

En conclusión, cabe afirmar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado son aquellos trabajadores que desempeñan funciones que se considera deben realizarse con discreción, en cargos como son los de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría; estando de acuerdo con ello, en que la determinación de un trabajador de “confianza” debe hacerse teniendo en consideración las funciones que realiza y no de acuerdo a un nombramiento.

#### **1.4 SERVIDOR PÚBLICO**

Servidor público podríamos definirlo en un aspecto general como aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico.

La Constitución define al servidor público en el primer párrafo del artículo 108 en los siguientes términos:

“Artículo 108.- Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los Servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

---

<sup>10</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 12ª ed., Porrúa/UNAM, México, 1999.

Así, al desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, surge la calidad de servidor público. Miguel Galindo Camacho define al servidor público como: “Toda persona física que desempeña un cargo, un empleo, o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del estado federal, o de las entidades federativas, de los municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados aunque estos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen mando o poder.”<sup>11</sup>

Sobre el particular podríamos definir como servidor público aquella persona física que presta una actividad física o intelectual a una institución pública, federal, estatal o municipal, centralizada o descentralizada, sin importar las actividades que estos desempeñen, a cambio de una remuneración.

## 1.5 RELACIÓN DE TRABAJO

En opinión de Miguel Cantón Moller “que trabajo es toda actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio, que ofertada en el mercado laboral, y al subordinarse, percibe por esos servicios una contraprestación, creándose con ello una relación jurídica entre las partes”; en el caso que nos ocupa trabajador-Estado.<sup>12</sup>

La Relación de Trabajo “se da a favor de otro bajo la dependencia de ésta, en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración cualquiera que sea el acto que le de origen,- vinculación fáctica entre el empleador, y el dependiente, con prestación de trabajo, que tiene vigencia aún cuando no se haya producido el pago inmediato de la retribución”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, pp. 237-238.

<sup>12</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor, México, 2002, p. 121

<sup>13</sup> VALLE MARTÍNEZ, María Laura. Diccionario Jurídico. 3ª ed., Valleta, Buenos Aires, 2004, p.120

En su opinión Mario de la Cueva considera que la relación de trabajo en definitiva es: “Una situación jurídica objetiva, que se crea entre el trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de los derechos sociales, de la ley de trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias”.<sup>14</sup>

Entendiendo entonces, la relación de trabajo deviene de la prestación de un trabajo subordinado y que se constituyéndose entre el patrón- Estado y el trabajador.

Como menciona José Dávalos, existen diversas formas para constituir una relación de trabajo, “cualquiera que sea el acto que le dio origen a una de estas formas, la más común, es el contrato”.<sup>15</sup>

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

El contrato de trabajo es una figura autónoma que no se identifica con ningún contrato nominado o innominado del Derecho civil. En este caso el servicio o trabajo es personal, esto quiere decir que se trata de los servicios de un ser humano a otra persona que puede ser física o jurídica, contratándose el trabajo, es decir, el esfuerzo personal y sus resultados, pero no la persona del trabajador; esta prestación debe ser subordinada, esto es, que el trabajador deberá cumplir las instrucciones o direcciones de su empleador en el lugar y en la oportunidad que él señale y por ultimo deberá ser a cambio del pago de un salario.

De acuerdo a la legislación laboral, específicamente el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, señala:

---

<sup>14</sup> DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.3ª ed.,Op. cit., p.158

<sup>15</sup> DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. 3ª ed., Porrúa, México, 1992, p. 187.

“Artículo 20.- La relación de trabajo, es cualquiera que sea el acto que le dé origen a la prestación de un trabajo personal, subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

En este orden de ideas, para que exista una relación de trabajo, es necesario:

- Debe existir una prestación de un servicio personal
- Sin importar el acto que le de origen a esta
- Debe ser subordinado (patrón-trabajador)
- Debe ser remunerado.

El maestro Néstor de Buen opina al respecto: “La relación jurídica es un derecho básico de todos los contenidos jurídicos y no así un derecho subjetivo.”<sup>16</sup>

De tal manera, para que nazca la relación de trabajo se requiere un vínculo en la relación, trato o comunicación entre el trabajador y el estado, siendo el primero quien presta una actividad humana, un esfuerzo físico o intelectual, personal subordinado a una institución pública, federal, estatal o municipal, a cambio de un salario de quien lo ejecuta, logrando la creación de satisfactores para ambas partes, engendrándose así una situación jurídica permanente y general, por lo que de la naturaleza de las relaciones se desprende el acto que le da origen.

Sin embargo en el artículo 2 de la Ley Burocrática se establece:

“Artículo. 2.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

---

<sup>16</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, 10ª ed., Op. Cit., p. 535.

Como se puede apreciar en dicho ordenamiento no se define la relación de trabajo, sólo se concreta a señalar que dicha relación se entiende establecida entre los titulares de las dependencias del Estado y los trabajadores de base, desconociendo el vínculo en la relación entre los trabajadores de confianza, interinos, eventuales, incluidos en lista de raya con el Estado, a pesar de que estos también prestan una actividad humana, un esfuerzo físico o intelectual, personal que se encuentra subordinado a una institución pública, federal, estatal o municipal, a cambio de un salario, que tienen derecho a la protección que les concede la ley fundamental, lo cual es una injusticia y una violación a la Constitución.

Consideramos como diferencia principal en la Ley Federal del Trabajo como ley supletoria y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo siguiente:

- La Ley Federal del Trabajo reconoce la relación de trabajo con la prestación de un servicio subordinado a cambio de una remuneración, tanto para trabajadores de base, como de confianza.
- En tanto que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la relación de trabajo se acredita con el nombramiento, y únicamente la reconoce entre el Estado y trabajadores de base.

## **1.6 ESTABILIDAD EN EL EMPLEO**

Desde el punto de vista doctrinal, la permanencia en el empleo ha sido definida en función del carácter de duración que atribuye a la relación laboral, y de la categoría de las actividades que se desempeñan; es por ello que consideramos necesario mencionar algunas definiciones que se han estimado para la estabilidad.

Al respecto Hugo Ítalo Morales Saldaña refiere: “La estabilidad es un derecho que se concede a los asalariados, el cual se traduce en la conservación del empleo, siempre que subsistan las condiciones iniciales en que se produjo la prestación del servicio y

que se cumplan las obligaciones adquiridas en el contrato. De igual manera específica “...todos los trabajadores, por el simple hecho de reunir esa calidad, están en el derecho de exigir una certidumbre absoluta sobre la vigencia de sus contratos, que les permita desarrollar sus labores sin temor a separaciones injustificadas.”<sup>17</sup>

Sobre el particular se considera que el trabajador de confianza al servicio del Estado, por el sólo hecho de ser trabajador debe gozar de estabilidad en el empleo y merecer un trato más justo en relación a su permanencia en el trabajo, ya que en la práctica, se encuentra al libre arbitrio del Estado (representante del gobierno o la administración pública), por lo que se afirma que la estabilidad en el empleo, es un derecho que posee el operario, así como una garantía constitucional, originando la permanencia en el empleo por el transcurso del tiempo hasta que el enjundioso decida la continuidad o el rompimiento de la relación laboral, por lo que se transforma en una garantía, ya que el activo no puede ser separado de su labor sin justa causa, en sentido estricto, la estabilidad debe entenderse que en su permanencia no debe estar sujeta a condición alguna que mantenga latente el rompimiento de la relación.

En esta misma textura es necesario citar la opinión de Mario de la Cueva, quien refiere: “La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no infrinja en sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo, la fuente y la garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo, fuente a su vez, de un manejo de derechos cuya importancia es grande, no sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad, se desaparecen o se debilitan.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo. La Estabilidad en el Empleo. 3ª ed., Trillas, México, 1987, p.254.

<sup>18</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª ed., Op. Cit., p. 158

El Poder Judicial Federal estableció en la Octava Época, que no procede demandar la reinstalación o la indemnización constitucional ya que consideró que se desprenden de la estabilidad en el empleo, como se aprecia a continuación:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con el artículo 115, Fracción VIII, último párrafo, y 116, Fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, Fracciones IX ( a contrario sensu) y XIV, se refiere que los trabajadores de confianza estarán excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no puede válidamente demandar prestaciones derivadas de este derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, Tesis 4º/J.22/93, p.20, Octava Época.

Consideramos erróneo el citado criterio, es más debería ser modificado, atendiendo a que el pago de la indemnización constitucional, no deriva de la estabilidad en el empleo, sino de la separación sin justificación o despido injustificado del que sea objeto un trabajador.

Por otro parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Novena Época determinó limitativamente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorga las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación interna, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de Confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.” Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, mayo de 1997, Tesis P. LXXIII/97, p. 176.

Si bien, la protección al salario que consagra nuestra Constitución, debe interpretarse conjuntamente, por consiguiente un trabajador de confianza al servicio del Estado tiene derecho al trabajo y a la protección de la contraprestación económica que recibe por su labor, de lo que se deriva que no puede ser despedido injustificadamente, ya que se le estaría privando de su trabajo y, por ende, de la percepción de su salario, además que se le dejaría en estado de indefensión, violando con ello sus garantías individuales,



hecho que debe reconocer el Poder Judicial de la Federación y reconocer que los trabajadores de confianza al servicio del Estado pueden ejercer sus derechos de acción demandando la correspondiente reincorporación constitucional, exclusivamente en el caso de ser despedidos injustificadamente, debiéndose salvaguardar estos derechos laborales como lo es para los trabajadores de base.

La naturaleza jurídica de la palabra indemnizar, según el Diccionario de la Lengua Española es “la acción y efecto de indemnizar o indemnizarse, resarcir un daño o perjuicio, reparación al trabajador despedido contraprestación es, cuando, se deja de obtener una ganancia lícita por el acto u omisión de otro, que en el caso que acontece es palpable”.<sup>19</sup>

En el mismo sentido de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación Séptima Época, se determinó que:

“Artículo 1.- TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado “B”, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del Régimen de Seguridad Social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.” Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1917-2000. Tomo V, MATERIA DE TRABAJO PRIMERA PARTE, Volumen I, Tesis 665. P.532.

---

<sup>19</sup> VALLETA MARTÍNEZ, María Laura. Diccionario Jurídico. 3ª ed., Op.cit. p.54

De tal manera que estos trabajadores no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, con apoyo constitucional. Aunado a que el Poder Judicial de la Federación ha establecido que en caso de despido injustificado de un trabajador de confianza al servicio del Estado, no procede el juicio de garantías, como se desprende la jurisprudencia resultado de la contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada “Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza, competencia del Tribunal Federal de conciliación y arbitraje para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los”, y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, 3º parte, página 739), intitulada “Trabajadores al Servicio del Estado, de Confianza, el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de ceses dictados contra los.”, subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica del cese de un empleado de confianza al servicio del estado, pues mientras la Segunda Sala sostiene que el cese constituye un acto de autoridad contra el cual procede el juicio de amparo, la Cuarta Sala niega que sea acto de autoridad y sostiene que es un acto que termina una relación equiparable a la laboral, lo que impide acudir al amparo en su contra. La contradicción debe resolver a favor de este último criterio en virtud de que, en el apartado B, del artículo 123 Constitucional, donde se sientan las bases que rigen las relaciones entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, por una parte, y sus trabajadores, por otra, se consigna un régimen protector de los empleados públicos en término semejantes a los establecidos en el apartado A para los obreros en general. En particular destacan las disposiciones contenidas en las fracciones IX y XII de dicho apartado B, pormenorizadas por los Artículos 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de las que se infiere que la relación entre el Estado y sus servidores se equipara a una relación laboral. Las disposiciones mencionadas colocan al Estado, en una posición jurídica similar a la de un patrón, puesto que se instruye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir al Tribunal de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores públicos cesados por otra causa tienen derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación

o por la de indemnización, circunstancias que demuestran que en dicha relación el estado no actúa con el imperio de su soberanía, características distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón.” Tesis p/J. 10/90, Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, p.92.

Es menester recordar que la estabilidad en el empleo constituye uno de los objetivos primordiales de la vida económica de los trabajadores pues trae consigo la seguridad de subsistencia y atender necesidades personales y familiares. De tal manera, el Poder Judicial Federal debería modificar sus criterios, respetando las garantías individuales y no fomentar la impunidad con la que cotidianamente se maneja el Estado al despedir injustificadamente a sus trabajadores de confianza, que hasta el momento se encuentran en total estado de indefensión.

## **1.7 EXCLUSIÓN**

Como se ha señalado en el desarrollo del presente trabajo, el Derecho burocrático tiene como finalidad regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus trabajadores, persiguiendo a su vez que los trabajadores tengan un trabajo digno. Sin embargo hemos señalado que en nuestra Constitución existe una serie de deficiencias en el régimen laboral burocrático, entre ellos, al establecer que los trabajadores de confianza al servicio del Estado se regirán por sus propias leyes, implantando un régimen especial para esta clase de trabajadores, con lo cual ha provocado que el legislador de manera arbitraria estableciera normas con las cuales causarían menoscabo a los derechos fundamentales de estos trabajadores, excluyendo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza, claro está en forma inconstitucional, pues una de las garantías que nuestra Constitución consagra es la igualdad de derechos, los cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, dejando a esta clase de trabajadores en franco estado de indefensión.

## **CAPÍTULO II**

### **PANORAMA JURÍDICO LABORAL**

#### **2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Nuestra ley fundamental como es bien sabido es la fuente de las garantías individuales formando la organización del Estado, que es la norma fundamental o primaria de la cual deriva todo el sistema jurídico; la categoría suprema de la Constitución impide que las normas secundarias, reglamentarias e individualizadas, puedan contravenir o violar lo que en ella se encuentra establecido.

La Constitución Política, establece en su artículo 1º párrafos primero y tercero:

“Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Este precepto concede el derecho de gozar de los diversos principios del ámbito constitucional, estableciéndose un principio fundamental como lo es la igualdad entre

los individuos, prohibiendo a su vez cualquier discriminación que tenga como fin anular o menoscabar los derechos de las personas.

Ahora bien, el artículo 5 párrafo primero de la Carta Magna, dispone:

“Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...”

En este apartado se eleva la materia laboral a nivel de garantía individual, al señalar que no se hace distinción alguna entre el tipo de trabajadores que tiene por destinatarios, resaltando su importancia por el hecho de que al tener derecho a la vida, se tiene el derecho a ser retribuidos, y a todos y cada uno de los derechos que de ella emana principalmente en igualdad, sin hacer distinción entre los trabajadores sea por raza, color, sexo o tipo de trabajadores es decir de base o de confianza.

El artículo 123 establece dentro del Título Sexto del mismo ordenamiento, intitulado “Del Trabajo y de la Previsión Social”, el cual fue dividido en dos apartados “A” y “B”, en el caso que nos ocupa, el apartado “B”, párrafo primero, el cual establece:

“Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

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

Sin embargo, aun y cuando se ha establecido en nuestra ley fundamental que deberá existir igualdad entre los individuos, quedando prohibida la discriminación, motivada por distinciones, o cualquier otra que atente a la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertad de las personas, promoviendo el trabajo digno y socialmente útil, regulado por leyes que rijan entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, el artículo 123 apartado “B” hace una excepción en la fracción XIII párrafo primero, contraviniendo estos preceptos, en el cual se establece restricción de garantías de los trabajadores al servicio del Estado al señalar que:

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

Dicho apartado involucra varias limitaciones a la libertad del trabajo en general, restringiendo el alcance de este derecho individual al hacer una distinción en la normatividad jurídica bajo la cual se deberán regir esta clase de trabajadores.

Por lo que además, en este mismo apartado “B” fracción XIII párrafo tercero, en menoscabo de los derechos fundamentales de esta clase de trabajadores, entre ellos, la estabilidad en el empleo, establece lo siguiente:

“Fracción XIII párrafo tercero.- Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas

instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.”

En este ordenamiento subyace una contradicción trascendente sobre la naturaleza jurídica, en virtud de que una de las garantías que emanan de nuestra Constitución para esta clase de trabajadores es la protección al salario y la igualdad de derechos, lo cual con ello desaparece, fuente fundamental en la vida del trabajador como lo es la antigüedad en el trabajo, en tanto no infrinja en sus obligaciones y de causa a su separación, excluyéndolos a su vez de cualquier medio de defensa; no obstante de contravenir lo establecido en el mismo ordenamiento, apartado “B” fracción IX, que consigna:

“Fracción 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.”

Lo cual lleva a cuestionar, si en el apartado “B” Fracción IX, establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, y en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente (quedando en el entendido que se está refiriendo a

todos los trabajadores al ser extensivo); como es que en el mismo apartado, se haga una acepción de ciertos trabajadores que no tendrán derecho a la reinstalación, únicamente a la indemnización en caso de despido injustificado, es decir, tendrán derecho a un despido libre al arbitrio del Estado.

Es importante enfatizar, que trabajador es todo individuo que preste un servicio subordinado a cambio de una remuneración, por lo tanto, el hecho de excluir a los trabajadores enunciados en el apartado "B" fracción XIII, es totalmente violatorio, dejando en claro en este apartado, que la garantía de igualdad entre los trabajadores y la equidad en nuestro estado de derecho, no existe, pues bien no tienen derecho a la estabilidad en el empleo al no operar para ellos la reinstalación por despido injustificado, colocándolos en total estado de indefensión, cuando se supone que el artículo 123 Constitucional es tutelar de los derechos de los trabajadores, derechos que deberían de subsistir para los trabajadores de confianza enunciados en dicho apartado en observancia a su relación laboral.

De tal manera el Derecho del trabajo se estructura sobre una pirámide invertida. La Constitución marca los derechos mínimos y las obligaciones máximas de los trabajadores, con los principios fundamentales de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores y de la nulidad, en su caso de las renunciaciones y despidos injustificados. La norma suprema es, en este esquema la Constitución, pero a diferencia de otras disciplinas jurídicas, no es un techo sino una simple plataforma de lanzamiento.

## **2.2 ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

En este apartado se observa una violación directa al marco constitucional al excluir a determinados trabajadores al servicio del Estado del marco normativo laboral, estableciendo que:



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

Como ya se estudió con antelación, la Carta Magna determina que los cargos de confianza deberán ser establecidos por la ley, en este caso, la ley reglamentaria lo es “La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, sin embargo en este ordenamiento se establece que los trabajadores de confianza quedarán excluidos de esta norma jurídica -con lo cual se violentan los derechos de estos trabajadores-, siendo así, a cual ley hace alusión la Carta Magna, al señalar que los trabajadores de confianza al servicios del Estado se regirán por sus propias leyes, cuando son excluidos por la ley reglamentaria.

Tomando en cuenta que existen leyes, reglamentos, circulares, acuerdos, así como ordenamientos internos de cada Dependencia, en ninguno de estos se establecen derechos laborales para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, únicamente se establecen la estructura y funcionamiento interno de cada dependencia, claro respetando en las condiciones internas para estos trabajadores la seguridad social como derechos mínimos. Por lo tanto, los parámetros o lineamientos de estos y todos los trabajadores al servicio del estado de manera general y no limitada, deberían de estar previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y no así crear leyes diversas que rijan trabajadores al servicio del estado en forma particular y no así general, esto de la misma manera en que se encuentran establecidos los derechos y obligaciones de los trabajadores de base al servicio del Estado.

En opinión De Buen Lozanos Néstor es claro que: “la intención del legislador fue crear esta laguna jurídica para con ello violentar totalmente los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado con afán discriminatorio, excluyéndolos en forma vergonzosa y descarada del marco jurídico-laboral, que es oscuro, creando una laguna jurídica”.<sup>20</sup>

De lo antes aludido podemos colegir que la Constitución limita los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, al referir:

- Que se rijan por sus propias leyes,
- No tendrán derecho a la reinstalación, en caso de despido injustificado.

Coincidimos con la opinión de Guerrero Euquerio quien aduce al respecto: “Si realmente se quiere ayudar a los trabajadores de confianza, se les debe suprimir del capítulo de los trabajadores especiales, para que se les apliquen íntegramente las mismas disposiciones relativas a los trabajos en general.”<sup>21</sup>

### **2.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN DONDE SE ADICIONA EL APARTADO “B” AL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA.**

Cabe destacar que en fecha 10 de diciembre de 1959 por iniciativa del C. Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos decretó:

“ El congreso de la los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado el artículo 123 de la propia Constitución.....

---

<sup>20</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho de los Trabajadores de Confianza. 1ª ed., Cámara de Diputados, LVII Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 65

<sup>21</sup> GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 12ª ed., Porrúa, México, 1980, p.53.

Art.123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ..... Apartado "A"..... y se adiciona el apartado "B" .- Entre los poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores:

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

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

De manera paradójica e irónica emite en la exposición de motivos lo siguiente:

"Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social , en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 1° de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de reforma a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

" Los trabajadores al servicio del Estrado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que<sup>3</sup> el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

"Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que

el trabajo no es una simple mercancía, sino forma parte esencial de la dignidad del hombre de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas. “

Es importante señalar que se denota que el licenciado Adolfo López Mateos se encantaba preocupado en mantener y consolidar los ideales revolucionarios, que menciona y señala con total descaro:

“Con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social.....

La relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública.....

Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino forma parte esencial de la dignidad del hombre de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. “

Si realmente la intención del legislador hubiera sido obtener el progreso en México en materia laboral, el tomar en cuenta la relación laboral entre los trabajadores al servicio del Estado, y que deba ser siempre legalmente establecido, no habría determinado:

- Crear leyes especiales-diversas para trabajadores de confianza al servicio del Estado.

- Que los nombramiento a los trabajadores de confianza no se delimitara en la Carta Magna. Con lo cual, motivo que en la ley ahora sí en este caso en particular reglamentaria en el Art. 5° de manera extensiva realizara una lista de aquellos que si serán considerados trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que esta reforma se realizó en 1959, y hasta la fecha es decir después de cincuenta y dos años, realmente no existe una reforma que beneficie a los trabajadores de confianza al servicio del estado, prevaleciendo violación a las garantías de igualdad, equidad y justicia social.

### **CAPÍTULO III**

#### **REFORMA A LA REGULACIÓN JURÍDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.**

##### **3.1 INOPERANCIA DE LA NORMA JURÍDICO-LABORAL EN EL MARCO CONSTITUCIONAL.**

Como ya lo hemos señalado, el contenido de la norma jurídica debe radicar precisamente en la regulación de las relaciones entre los hombre, debiendo encauzar aspectos de su actividad que impliquen relaciones y juego de intereses recíprocos, bien de particulares entre sí o entre estos y los sociales, en este caso entre trabajadores y el Estado, para así establecer el orden correspondiente, respetando siempre un mínimo de libertad humana, dignidad e igualdad, haciendo invulnerables estos derechos, si no se quiere caer en la autocracia y gestar pueblos serviles y abyectos.

Esta aseveración no solo es paradójica, sino contradictora consigo misma en la Constitución, pues es imposible que en la norma jurídico- laboral exista bienestar y armonía, cuando una de las partes (trabajador) es desdichada y está postrada en la

abyección y en el servilismo. Una cosa es armonizar intereses sociales con particulares, establecer una adecuada relación jurídica y social entre las partes, dar primacía a los primeros respecto de los segundos en ciertos aspectos y otro punto totalmente distinto es eclipsar a la persona humana en toda su integridad, para convertirla en un mero engrane de una maquina manejada autocráticamente, lo cual sucede evidentemente en nuestra Constitución, al consagrar principios relativos a la igualdad, dignidad humana, respeto a los derechos fundamentales, convirtiéndola en una norma inoperante, al violentar estos preceptos en el régimen jurídico laboral aplicable a los trabajadores al servicio del Estado; como lo es:

- Establecer un régimen laboral especial inexistente,
- La exclusión de garantías individuales, como lo es, el menoscabo del derecho a la reinstalación por despido injustificado.

Por ello, se asevera que independientemente del régimen jurídico, social y político de que se trate, todo sistema estatal debe respetar a la persona humana, absteniéndose de eliminar y hasta vulnerar su mínimo de libertad e igualdad, si no se quiere incidir en la autocracia arbitraria y despótica.

Esto evidencia la urgencia por realizar diversas modificaciones en la ley fundamental, con el afán de retomar la concepción de las garantías individuales en ella establecidas, que tutelan los derechos o la esfera jurídica en general de todo individuo frente a los actos del poder público.

### **3.2 PROPUESTA**

Nuestro estado de derecho exige que se respeten las garantías individuales que emanan de la Constitución, las cuales indudablemente se vulneran, por lo cual propongo lo siguiente:

Como primer problema, observamos que en el marco constitucional en su artículo 123 apartado "B" fracción XIII párrafo primero, restringe derechos de equidad e igualdad, de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, al establecer normas especiales en materia laboral para determinados trabajadores, entre ellos los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, los cuales determinan se regirán por sus propias leyes.

Consideramos inoperante este régimen constitucional, al violentar derechos fundamentales en ella establecidas, pues bien, no deberían de existir diversidad de leyes para cada uno de estos, ni otros trabajadores. El régimen laboral debe ser extensivo, y de existir solo una ley reglamentaria para todos los trabajadores al servicio del Estado, que regule sus derechos laborales, y no así leyes especiales inexistentes. De tal manera se protegería los principios de legalidad, igualdad y seguridad social.

En este mismo apartado "B" fracción XIII párrafo tercero, se observa otro problema, al establecer que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados o removidos de sus cargos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, pese si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier forma de terminación del servicio fuera injustificada; estando el Estado sólo obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, violentando en consecuencia los derechos de esta clase de trabajadores, dejándolos en un total estado de indefensión; vulnerando además el derecho a la igualdad, equidad y seguridad jurídica, que consagra nuestra ley fundamental, derechos sociales que deben ser extensivos e interpretarse conjuntamente y con ello lograr un trato digno y justo para esta clase de trabajadores, pues se insiste en que al tener derecho al trabajo se tiene derecho a la contraprestación económica que reciben por su labor, lo cual debe protegerse, por lo tanto no es viable que se dé este tipo de prerrogativas al Estado, para que pueda despedir a determinados

trabajadores arbitrariamente por causa injustificada, privándoles de su trabajo y a la prestación de un salario, además de establecer que no procede el juicio de garantías.

Por lo tanto, consideramos urgente realizar diversas modificaciones en la Constitución, con el propósito de que el Derecho Burocrático cumpla con la finalidad de constituir un conjunto de normas sociales, que tengan por objeto regular la relación recíproca entre el Estado y sus trabajadores, de manera bilateral, imperativa, obligatoria y coercitiva; a fin de obtener el equilibrio entre las partes y la justicia social, logrando con esto que los trabajadores de confianza al servicio del Estado tengan un trato digno, que exista la igualdad de derechos, y así subyazca un verdadero estado de derecho, por lo anterior se propone derogar la fracción XIII del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Sobre el particular, no tiene ninguna finalidad que en la Constitución se establezca distinción en la norma jurídica-laboral bajo la cual se deberán regir determinados trabajadores al servicio del Estado, implantando un régimen especial para cada uno de ellos, con lo cual propicia que la norma sea desigual, ya que involucra a los intereses de cada dependencia, deslindándose normalmente el Estado de toda obligación, creando normas internas, en las cuales se establece una serie de obligaciones para esta clase de trabajadores y un sinnúmero de derechos para el Estado. Debiendo recordar que el Derecho Burocrático tiene como finalidad velar los intereses del trabajador y no así los intereses del Estado, en forma unilateral. Por tal motivo, no es viable que estos trabajadores no tengan derecho a la reinstalación por causa injustificada y sin que opere ningún recurso, colocándolos en estado de indefensión, lo cual involucra una violación directa a las garantías individuales. De tal manera se lograría hacer extensivos los derechos en el marco constitucional y se evitaría la violación a los derechos fundamentales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.



## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La estabilidad en el empleo es un Derecho social que debe ser extensivo para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por el sólo hecho de ser trabajador y merecen un trato digno y justo en relación a su permanencia en el trabajo. La estabilidad en el empleo es un derecho de todos los trabajadores en tanto no infrinja en sus obligaciones, por ser este la fuente y la garantía de un principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho a la antigüedad, fuente que no solo es importante dentro de Derecho Burocrático, sino también en la seguridad social, derecho que se vulnera cuando falta la estabilidad laboral.

**SEGUNDA.-** En nuestra Constitución existe una serie de deficiencias en el régimen laboral burocrático, entre ellos, al establecer normas de exclusión para los trabajadores de confianza al servicio del Estado particularmente para los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, implantando un régimen especial para esta clase de trabajadores, con lo cual ha provocado que el legislador de manera arbitraria estableciera normas con las cuales causaría menoscabo a los derechos fundamentales de estos trabajadores.

**TERCERA.-** La derogación de la fracción XIII del artículo 123 apartado "B" sería importante y trascendente en el derecho burocrático, pues con ellos se lograría respetar los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad, equidad e igualdad, de

tal manera que al establecerse un solo marco normativo laboral para todos los trabajadores al servicio del Estado, se subsanaría el estado desigual en que se encuentran los trabajadores de confianza al servicio del Estado entre ellos los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, quienes de acuerdo al marco constitucional deberán regularse por sus propias leyes; leyes inexistentes, pues bien no existe hasta el momento alguna ley que regule derechos laborales de dichos trabajadores, encontrándose estos al arbitrio del Estado para poder gozar de sus derechos fundamentales, pues al no estar establecidos de manera clara y precisa en la norma jurídico laboral, en apoyo constitucional, estos derechos laborales imprescindibles, son pisoteados, de manera descarada y despótica, que violentan la dignidad humana, en menoscabo de los derechos fundamentales de todo gobernado..

**CUARTA.-** No obstante lo anterior, con todo el afán de obtener el Estado todo el dominio y control sobre esta clase de trabajadores, sin olvidar que también son individuos que merecen un trato digno y justo, en un afán insistente y de manera clara generosa, el legislador en nuestro marco constitucional establece que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos, por causa injustificada, sin que proceda por ningún recurso su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el medio de defensa, colocándolos en un franco estado de indefensión, en forma desigual.

**QUINTA.-** Es urgente realizar diversas modificaciones en la Constitución, con el propósito de que el Derecho Burocrático realmente cumpla con la finalidad de constituir un conjunto de normas sociales, las cuales tengan por objeto regular la relación recíproca entre el Estado y sus trabajadores, de manera bilateral, imperativa, obligatoria y coercitiva; con el fin de obtener el equilibrio entre las partes y la justicia social, logrando con esto que los trabajadores tengan un trato digno, que exista la igualdad de derechos, y así subyazca un verdadero estado de derecho.

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFICAS

BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Ley General de Educación Comentada. 3ª ed., Pac, México, 1999.

- - - - Derecho del Trabajo. Tomo I, 1ª ed., Sista, México, 1989.

CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Tomo I, Libros Certificados, Argentina, 1968.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas Editor, México, 2002.

DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo. 4ª ed., Porrúa, México, 1992.

- - - - Tópicos Laborales. 3ª ed., Porrúa, México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I, 10ª ed., Porrúa, México, 1994.

- - - - Derecho de los Trabajadores de Confianza. 1ª ed., Cámara de Diputados, LVII Legislatura Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 3ª ed., Porrúa, México, 1978.

- - - - El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 5ª ed., Porrúa, México, 1993.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 12ª ed., Porrúa, México, 1980.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 12ª ed., Porrúa/UNAM, México, 1999.

MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. 1ª ed., Porrúa, México, 1995.

MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo. La Estabilidad en el Empleo, 3ª ed., Trillas, México, 1987.

VALLE MARTÍNEZ, María Laura. Diccionario Jurídico. 3ª ed., Valleta, Buenos Aires, 2004.

## **LEGISLATIVAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

## **JURISPRUDENCIALES**

Octava Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, Tesis 4º/J.22/93, p.20,.

Novena Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, mayo de 1997, Tesis P. LXXIII/97, p. 176.

Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1917-2000.Tomo V, MATERIA DE TRABAJO PRIMERA PARTE, Volumen I, Tesis 665. P.532.

Octava Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, Tesis p/J. 10/90, p.92.