

321309
4

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

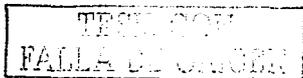
ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
SUSANA ALFARO PARRALES

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JOSE BERNARDO COUTO SAID
CED. PROFESIONAL No. 200324





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

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

NOMBRE: ALFARO TORRES

SUSANA

FECHA: JULIO-19-2003

FIRMA: T.T. [Signature]

DEDICATORIAS

TESIS CON
FALSA DE CUBIERTA

B

A DIOS

Gracias por darme el hermoso regalo de la vida, me esforzaré en servir y dar, en pago de lo mucho que he recibido. Bendíceme por siempre.

A MIS PADRES

A ustedes está dedicado este trabajo ya que siempre han sido mi inspiración y un ejemplo a seguir, los amo profundamente.

Tengo la mayor riqueza que se puede poseer como hija.

Gracias por las enseñanzas, esfuerzos y sacrificios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c

A MIS TIOS DE LA FAMILIA ALFARO MONROY

Gracias por las grandes lecciones de vida y por contribuir a que nuestra familia se mantenga cada día más unida.

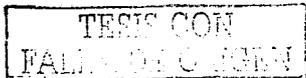
A MIS AMIGOS

Agradezco el regalo más valioso que existe en el mundo y que he tenido la fortuna de recibir de ustedes: la amistad.

"los amigos son los hermanos que el hombre puede elegir".

Gracias:

Jelvin, Claudia, Celina, Lilly, Soledad, Julián, Judith, Roxana, Paco, Darío, Carlos, Marco, Toño, Lic. Zárate Verona, Marcial, Néctor Ayala, ... a todos aquellos que me han otorgado su amistad desinteresada y que no quiero omitir



*La filosofía de mi vida siempre ha sido, que las dificultades
se esfuman cuando se les hace frente con valentía.*

Issac Astmov

TESIS CON
FALLA DE TITULO

E

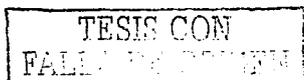
ÍNDICE

TESIS CON
FALLA DE CEMENTO

F

	Págs.
INTRODUCCIÓN	ii
CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO	
1.1 Europa	2
1.1.1 Revolución Industrial	2
1.1.2 Inglaterra	3
1.1.3 Francia	5
1.1.3.1 El marxismo	7
1.1.3.2 Las internacionales obreras	8
1.1.3.3 Primera internacional	8
1.1.3.4 La segunda internacional	9
1.1.4 Alemania	9
1.1.5 La primera guerra mundial	10
1.1.5.1 La post-guerra	14
1.1.6. La segunda guerra mundial	16
1.1.6.1 Derecho del trabajo después de la segunda guerra mundial	17
1.1.6.2 Derecho laboral francés	17
1.1.6.3 Derecho laboral Italiano	18
1.1.6.4 Derecho laboral en la República Federal Alemana	18
1.1.7 Organización Europea	19
1.2 México	20
1.2.1 Derecho precolonial	20
1.2.2 Las leyes de indias	21

G



	Págs.	
1.2.3	Constitución de 1857	21
1.2.4	Legislación civil y penal del liberalismo	22
1.2.5	La Revolución	24
1.2.5.1	Huelga de Cananea	25
1.2.5.2	Huelga de Río Blanco	26
1.2.5.3	Programa del partido liberal	27
1.2.5.4	El problema social	27
1.2.6	Discusiones sobre el artículo 5º constitucional	30
1.2.6.1	La reforma constitucional de 1929	38
1.2.7	Proyecto del licenciado Emilio Portes Gil del código del trabajo	39
1.2.8	Ley federal del trabajo de 1931	40
1.2.8.1	Antecedentes históricos del movimiento burocrático en México	42

CAPÍTULO II CONCEPTOS FUNDAMENTALES EN EL DERECHO BUROCRÁTICO

2.1	Concepto de Estado	49
2.1.1	Concepto de estado de derecho	50
2.2	Relación jurídica	52
2.2.1	Contrato de trabajo	53
2.2.2	Relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo	56
2.2.3	Naturaleza jurídica de la relación de trabajo regulada por la Ley Federal del Trabajo	58
2.2.4	Nombramiento	60

H

TESIS CON
FALLA DE ORDEM

	Págs.	
2.2.5	La relación de trabajo en la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado	63
2.2.5.1	Semejanzas entre contrato de trabajo y nombramiento	66
2.2.5.2	Diferencia entre contrato de trabajo y nombramiento	66
2.3	Connotaciones jurídicas de términos	69
2.3.1	Trabajador del Estado y titular	70
2.3.2	Trabajador	70
2.3.3	Trabajador al servicio del Estado	71
2.3.4	Patrón	74
2.3.5	Titular	75
2.3.6	Funcionario público	76
2.3.7	Empleado público	81
2.3.8	Servidor público	82
2.3.9	Cargo público	84
2.4	Salario	87
CAPÍTULO III TRABAJADORES DE CONFIANZA		
3.1	Trabajadores de confianza en las diversas legislaciones mexicanas	90
3.1.1	Trabajadores de confianza en la ley laboral de 1931	90
3.1.2	Trabajadores de confianza en el proyecto de ley de 1968	92
3.1.3	Trabajadores de confianza en el artículo 9° de la Ley Federal del trabajo de 1970	95
3.2	Trabajadores de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	100

	Págs.	
3.3	Trabajador de confianza	105
3.4	Derechos y obligaciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado	108
3.4.1	Derechos de los trabajadores de confianza	108
3.4.2	Obligaciones de los trabajadores de confianza	115
3.5	Restricciones legales a los trabajadores de confianza	126
3.5.1	En relación con su libertad sindical	126
3.5.2	En relación con su estabilidad en el trabajo	128
3.5.3	En cuanto su intervención en los movimientos de huelga	135
3.5.4	En relación con distintas prestaciones de carácter general como sueldos, tiempo extra y prima de antigüedad	136
3.5.5	En relación con la suspensión de la relación laboral	137
3.6	Terminación de la relación laboral en los trabajadores de confianza al servicio del Estado	139
3.6.1	La renuncia, el abandono	139
3.6.2	El cese	140
3.6.3	Pérdida de la confianza	143
3.7	Derechos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los trabajadores de confianza al servicio del Estado	145
3.7.1	¿Qué es la seguridad social?	145
3.8	Semejanzas y diferencias de los trabajadores de confianza del apartado "A" y "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	152

	Págs.
3.8.1 Semejanzas	153
3.8.2 Diferencias	154
CAPÍTULO IV SERVICIO CIVIL DE CARRERA	
4.1 Problemática del trabajador de confianza al servicio del Estado para hacer valer sus derechos	157
4.2 Antecedentes del servicio civil de carrera	170
4.3 Concepto y características del servicio civil de carrera	171
4.4 ¿Qué es el servicio civil de carrera?	172
4.4.1 Elementos de un sistema de servicio civil de carrera	177
4.4.2 Experiencias del servicio civil de carrera en México	180
4.4.3 Fuerzas impulsoras del servicio civil de carrera	188
4.4.4 Sus fines	189
4.4.5 Marco jurídico	190
4.4.5.1 Fundamento constitucional	190
4.4.5.2 La comisión intersecretarial del servicio civil	192
4.6 Propuesta de investigación	194
4.7 Necesidad del Servicio Civil de Carrera	194
CONCLUSIONES	198
BIBLIOGRAFÍA	204

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

K

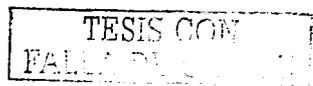
INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las personas que ocupan un puesto de confianza al servicio de la Federación o del Gobierno del Distrito Federal, no son trabajadores para los efectos de la Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; a lo único que tienen acceso es a la protección del salario y a los beneficios de la seguridad social.

En el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece quiénes tienen la categoría de confianza y se señalan sus funciones; lo cierto es que esta disposición no se respeta de manera general, y muchas personas tienen firmados nombramientos de confianza al margen de los supuestos del mencionado artículo 5°.

En el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores de confianza gozan de los beneficios de los trabajadores de base: estabilidad en el empleo, libertad sindical, contratación colectiva, huelga, derechos procesales, seguridad social, etc. Han sido llevados en la Ley Federal del Trabajo a un capítulo dentro de los trabajos especiales debido a las peculiaridades del servicio, pero esto no implica ninguna mutilación a sus derechos. En el trabajo de los burócratas las cosas son bastante distintas para los trabajadores de confianza. Estos servidores públicos carecen de seguridad jurídica, se les abandona a su suerte y marchan a la deriva, impulsados hacia todos los rumbos, de acuerdo con los vaivenes políticos del momento.



Si algún trabajador de confianza se le ocurriera acudir al amparo por la violación de la garantía de audiencia sufrida, el tribunal de amparo se negaría a conocer del juicio, porque en este caso el Estado no está obrando como autoridad, sino como patrón, en el mejor de los casos, va a resolver que la justicia federal ampara y protege al trabajador y ordenará que se repare el daño. Regresará el trabajador a su empleo, el jefe de la oficina le anunciará que lo va a despedir, pero le dirá que lo quiere oír en su defensa. Lo escuchará y otra vez lo dejará sin empleo, una vez que fue respetada la garantía de audiencia.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado no tienen derecho a la sindicalización, a la contratación colectiva ni a la huelga y, además, están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; ante un despido injustificado no pueden exigir ni reinstalación ni indemnización, acciones con las cuales se sostiene el derecho a la estabilidad en el empleo.

El trabajo humano tiene la misma dignidad, independientemente de la empresa o dependencia gubernamental a la que se preste. Nada justifica marginar a un gran sector de trabajadores (los del apartado "B") de los derechos que la Nación ha querido asignarles, para proteger de manera igual a todo trabajo prestado por el hombre. Menos hay justificación para segregar, al grado de despojarlos de la calidad de trabajadores, a quienes tienen nombramientos de confianza y que trabajan para el Estado, es por ello que este trabajo pretende dignificar su situación laboral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El objetivo de este trabajo es identificar las deficiencias que tiene la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en cuanto a el poco articulado relativo al tema de trabajadores de confianza.

La investigación tiene como propósito que se tutelen los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, así como también el que se definan sus funciones, por lo que se requiere de una legislación en donde se plasmen los derechos elementales que como personas y trabajadores tienen, para lo cual es necesario que se legisle y de esa forma quede debidamente regulada su situación laboral, la que se resolverá a través de la creación de la Ley General del Servicio Civil de Carrera, en donde además se contemplen sus obligaciones que como servidores públicos deben observar.

El presente trabajo tienen como finalidad evidenciar la falta de legislación hacia este tipo de trabajadores, que presumiblemente debiera estar regulada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo tal y como lo señala el artículo 8° de esa legislación, los excluye de su régimen tutelar.

La creación de la Ley General del Servicio Civil de Carrera traería aparejado una certidumbre laboral para estos trabajadores, así en buena medida dejaría de existir esa laguna jurídica que rodea a estos profesionistas y que los desampara ante las instancias encargadas de impartir justicia.

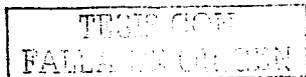
Diversos jurisprudencias en materia del trabajo burocrático han plasmado en sus obras el agregar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado un capítulo especial para los trabajadores de confianza; sin embargo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la práctica profesional da la pauta para puntualizar todas y cada una de las funciones, derechos y obligaciones que deben asumir los servidores públicos como integrantes de la administración pública.

La nula legislación y la poca literatura en torno al tema, demuestra la urgente necesidad de crear las condiciones optimas de desempeño, a favor de estos trabajadores, ya que en ellos encontramos el deber de lealtad y fidelidad que deben guardar al Estado.

Así, para entender la situación jurídica de estos servidores públicos, en el capítulo uno, se hace una reseña de los antecedentes históricos del derecho del trabajo tanto a nivel mundial como mexicano; necesario es conceptualizar los términos jurídicos que en el transcurso del trabajo se utilizan, por ello el capítulo dos expone los conceptos fundamentales en el derecho del trabajo burocrático. De esta forma en el capítulo tres se denuncia la falta de protección jurídica y la problemática que envuelve a el trabajador de confianza al servicio del Estado, proponiendo soluciones en capítulo cuatro.



**CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS
DEL DERECHO DEL TRABAJO**

TESIS CON
FALLO DE

PAGINACIÓN DISCONTINUA

1.1 Europa.

En las sociedades de la antigüedad, la egipcia, la romana y la griega no existió derecho del trabajo, no obstante que sí existía el trabajo humano, que es parte de la vida misma de la humanidad y nace con ella; no podía existir porque el trabajo era desempeñado por los esclavos, los miembros de la sociedades citadas, intelectuales, sacerdotes o patricios nunca llevaron a cabo labores manuales que eran consideradas denigrantes.

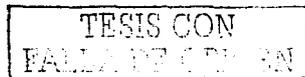
1.1.1 Revolución Industrial.

La vida anterior a la Revolución Industrial Inglesa se regía básicamente a través del cultivo de la tierra, por lo que las condiciones de vida de los habitantes variaban de acuerdo al clima y tipo de suelo; la industria textil era el fruto principal de la economía campesina, lo que implicaba un largo proceso de elaboración.

Esta época la ubica T.S Ashton entre 1700 y 1760, en donde los obreros aceptaban condiciones poco apropiadas para trabajar, con la finalidad de contar con un trabajo seguro, más o menos prolongado y evitar principalmente el no ser enrolados por la Corona.¹

En 1760 inicia la Revolución Industrial caracterizada por la desaparición de pequeños talleres e instalación de grandes fábricas, en las cuales

¹ T.S. Ashton, citado por Néstor de Buen, Derecho del Trabajo, p.149.



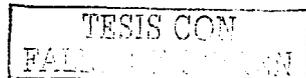
varones, voto secreto, que no fuese necesario ser propietario para pertenecer al Parlamento, que a los miembros del Parlamento se les pagase un sueldo, distritos electorales iguales y renovación anual del Parlamento.²

A este movimiento se unieron todo tipo de personas como los no socialistas, los que estaban en contra de la ley de Beneficencia de 1834 (la que excluía de sus beneficios a quienes tuvieran buena salud), los defensores de la reforma de las fábricas y todos los descontentos de los distritos urbanos e industriales, radicales, republicanos y socialistas.

El movimiento adquirió mayor fuerza con la depresión industrial que sufría Inglaterra en 1830; sin embargo, la falta de un programa económico definido y de una dirección coherente provocó la desunión en dos grupos rivales del movimiento: los cartistas de fuerza física y los cartistas de fuerza moral, los primeros proponían la revuelta, si era necesario, los segundos eran partidarios de una conquista pacífica, lo que provocó el fracaso del movimiento.

En 1842, se organizó una segunda petición nacional por conducto de la Asociación Nacional de la Carta existieron varios movimientos de huelga, inicialmente ajenos a los cartistas y después apoyados por éstos, pero el hambre hizo desistir a los obreros y de nuevo fracasó el cartismo.

² Ibid. p. 162.

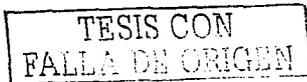


1.1.3 Francia.

En 1848, la crisis general del comercio y de la industria en Inglaterra de 1845, las condiciones internas que tenía la monarquía francesa provocaron una revolución popular, misma que fue sosegada pocos meses después, sin embargo la aristocracia financiera francesa seguía dominando totalmente a su pueblo; la burguesía opositora inconforme con esa situación comienza a realizar estrategias para el levantamiento de una revolución, a este movimiento se suman pequeños comerciantes lo que originó el levantamiento del pueblo francés, derribando con posterioridad a la monarquía.

La República se proclama el 25 de febrero sobre la base del sufragio universal, las pretensiones de los obreros franceses fueron: la creación de un ministerio del trabajo que sería el ministerio proletario y consagración del derecho del trabajo mediante el establecimiento de los talleres nacionales; sin embargo la burguesía no pudo sostener esas peticiones, ya que veían que su propia situación económica era insostenible, así que después de la reunión de la Asamblea Nacional, el 4 de mayo de 1848 los republicanos burgueses proclaman la República, prohibiendo la asamblea las aglomeraciones populares, convirtiendo el salario por día en salario por destajo, desatándose con estas prohibiciones la lucha entre trabajadores y burgueses, ganando la batalla la clase burguesa.

La premisa fundamental de la clase burguesa era según ellos garantizar los principios del derecho natural y la economía liberal, es decir, si los hombres son por naturaleza iguales los unos a los otros y libres, deben continuar siéndolo, a fin de que cada uno busque libremente, sin ninguna



interferencia, su bienestar y su felicidad, sin más limitaciones que el respeto a la idéntica libertad de los demás.

Cuando Luis Bonaparte asume el poder intenta establecer el segundo imperio, por lo que intenta extender su territorio por el Rhin, provocando esto la guerra Franco-Prusiana, quedando prisionero Napoleón III y su ejército. Simultáneamente estalla la revolución francesa en París el 4 de septiembre de 1870, los parisinos capaces se enrolan en la guardia nacional, cabe mencionar que en su mayoría se enlistan obreros.

Thiers a la cabeza del gobierno advierte el peligro de que existan obreros defendiendo a su país, por lo que ordena el desarme de éstos, provocando la guerra entre el gobierno francés y sus obreros, proclamándose la Comuna de París del 28 de marzo de 1871.

La Comuna de París emitió diversas medidas de contenido social como fueron la abolición del servicio militar obligatorio, se condonaron pagos de alquiler de viviendas desde octubre de 1870 hasta abril de 1871, se suspendió la venta de objetos empeñados, se acordó que el sueldo máximo que podía recibir un funcionario de la comuna, no podría exceder de 6000 francos, se determinó la separación de la Iglesia del Estado, se ordenó abrir un registro de fábricas clausuradas por los patrones y se elaboraron planes para que la explotación de éstas fuera a través de cooperativas de obreros, etc., empero con la liberación de las tropas francesas prisioneras en Alemania, el gobierno se allega de elementos suficientes para derrocar la comuna.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.3.1 El Marxismo.

Los fundamentos del marxismo son mucho más que una ideología, ya que influyeron sobre el mundo del derecho del trabajo.

Los principales pensamientos de Marx que abarcan el derecho social son los siguientes:

1. Expresaba que los trabajadores no podían escapar a su condición de explotados y a su destino revolucionario mediante la conquista de derechos y privilegios legales o políticos: los sindicatos y los partidos obreros de masa son útiles como escuelas de adiestramiento para la revolución, pero no garantizan el socialismo.
2. La explotación es parte integrante del capitalismo como sistema económico, aumentando así las oportunidades de la revolución, esto significa que el trabajador siempre es explotado, en la medida que sólo el trabajo humano puede crear valor. El trabajador sólo recibe una parte de ese valor. La otra se la apropia el capitalista.
3. La estructura de la clase se polariza más y más, aumentando así las oportunidades de la revolución, lo que se pone de manifiesto en los siguientes cambios: la burguesía o clase media disminuirá en número, los trabajadores asalariados aumentarán en número, por lo que desaparecerán las clases medias, es decir, la pequeña burguesía o pequeños propietarios, pero no los trabajadores de cuello blanco.
4. La miseria material de los trabajadores aumentará, como también aumentará su enajenación; entendiéndose por enajenación al hecho de tener conciencia de que se trabaja para otro.
5. Los trabajadores asalariados, una clase en si, se transformaron en el proletariado, una clase para si, lo que implica que los trabajadores

TESIS CON
FALLA DE OBIOSN

constituyen una clase sin tener conciencia de ello, después adquirirán conciencia de sus intereses especiales y lucharán por ellos.³

1.1.3.2 Las Internacionales Obreras.

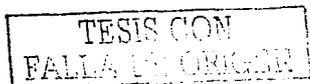
Las Internacionales obreras deben el origen de su creación a la frase en la que Marx y Engels terminan su manifiesto comunista: Proletarios de todos los países Unidos.

1.1.3.3 Primera Internacional.

El 5 de agosto de 1862, Marx celebra una reunión de confraternidad Internacional, en donde se propone crear un comité de trabajadores para el intercambio de correspondencia sobre las cuestiones de la Industria Internacional, éste es pues el antecedente de la Primera Internacional, evidentemente no fue fácil la realización de este objetivo, que tenía que unificar criterios con las tendencias predominantes de la época, como los proudhodianos, cartistas, lasallistas, etc. Así el 28 de septiembre de 1864 se acuerda constituir la Asociación Internacional de Trabajadores, en el que acuden representantes de Francia, Italia y Alemania, los estatutos de la Primera Internacional son redactados por Marx y el texto final se presentó en inglés, francés y en alemán.

El proyecto señala en términos generales que los movimientos realizados por los trabajadores han sido frustrados por falta de solidaridad entre los obreros de las diversas profesiones en cada país y los problemas de

³ Ibid. pp. 168-173.



los obreros interesan a todas las naciones, por lo que se crea la Asociación Internacional de los trabajadores, estableciendo una asociación para tener un punto de comunicación en el cual se informe a los asalariados, el estado social de la Situación laboral en otros países.⁴

La primera Internacional, con el paso del tiempo incorporó a su causa nuevos agremiados, toda vez que por diversas ciudades del mundo celebraban congresos; sin embargo debido a la diversidad de corrientes filosóficas comenzaron a existir pugnas, lo que hacía insostenible establecer criterios generales, aunado a que la Primera Internacional cambia su domicilio a Nueva York lo que hace que se declare disuelto el consejo.

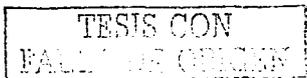
1.1.3.4 La segunda Internacional.

Sus principales objetivos fueron la reglamentación legal de la jornada de trabajo, entendiéndose por esto el trabajo nocturno y diurno, días de descanso para los adultos, para las mujeres y los niños; vigilancia en los talleres de la grande y de la pequeña industria así como de la industria doméstica, buscó una legislación protectora y efectiva del trabajo.

1.1.4 Alemania

En este país se creó la Asociación General de Trabajadores siendo su representante Ferdinand Lassalle, quien creía en la eficacia del sufragio para que en algún momento los obreros ocuparan el poder, consideraba al Estado

⁴ Amaro del Rosal, Los Congresos Obreros Internacionales, p. 142.



como un instrumento de expresión del pueblo y no como un poder de coacción.

Estas ideas no fueron rechazadas por Bismark ya que concedió el sufragio a los varones en Alemania en 1870.

En 1875 existió una fusión de partidos quedando uno solo. Aunado a estos acontecimientos surge el socialismo cristiano, opuesto a los intereses de Bismark, toda vez que esta corriente pretendía una conciliación de intereses en materia de trabajo, en materia de recaudación disminuir los impuestos, entre otras pretensiones. Es por ello que el canciller de hierro emite medidas enérgicas como las leyes de mayo de 1873, que provocaron el encarcelamiento de muchos sacerdotes y la expulsión de clérigos, ordenando suprimir las subvenciones del Estado para la iglesia.

1.1.5 La Primera Guerra Mundial.

Durante el siglo XIX existió una rivalidad comercial principalmente entre Inglaterra y Alemania. Inglaterra, a mediados de ese siglo era la nación Industrial más rica de Europa; a principios del siglo XX, Alemania había logrado un gran desarrollo.

Ambas naciones trataron de eliminarse mutuamente y pugnaron por asegurarse zonas de influencia, mercados de adquisición y consumo, la competencia existente consistía en vender sus objetos manufacturados abaratando o elevando las tarifas aduanales o creando medios rápidos de comunicación con reducidas tarifas de transporte, la muerte del comercio

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

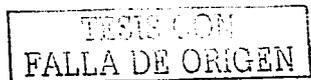
significaba para estas naciones la muerte de la industria y por lo tanto la muerte económica en donde la población obrera ocupaba un gran porcentaje. Las potencias mundiales no se atrevieron a declarar la guerra por cuestiones económicas, aunque de hecho la guerra comercial existía, así que esperaron un incidente para iniciar la primera conflagración mundial. El pretexto se encontró en los Balcanes.

Austria conocía las pretensiones de Servia sobre Bosnia y Herzegovina; sabía además, que esta nación contaba con el apoyo de Rusia. Los disturbios en Bosnia y Herzegovina eran frecuentes. Austria los atribuía a la propaganda de Servia. El 28 de junio de 1914, el heredero del trono Austro-Hungaro, el archiduque Francisco Fernando, fue asesinado en Sarajevo, capital de Bosnia. El asesino pertenecía a una sociedad secreta de Servia que luchaba por la anexión de Bosnia y Herzegovina. El 23 de Julio, Austria envió su ultimátum a Servia exigiéndole que contestara dentro de las 48 horas.⁵

Servia aceptó la colaboración de funcionarios austríacos, además confiaba en el apoyo de Rusia, por lo que no contestó el ultimátum. Es así como nace la Primera Guerra Mundial en 1914.

Como era de esperarse Rusia respaldó a Servia movilizandó sus tropas, ante tal circunstancia Alemania se convierte en aliada de Austria declarándole la guerra a Rusia el 1º de agosto de 1914; Alemania preguntó a Francia cuál sería su actitud en caso de guerra, al no obtener respuesta le declaró la guerra, pero para poder invadir a este país necesitaba pasar por territorio

⁵ Ida Appendini y Silvio Zavala, Historia Universal Moderna y Contemporánea p. 506.



Belga quien era un país neutral, razón por la cual negó el acceso a los alemanes; no conformes con ello los alemanes invadieron Bélgica.

El 5 de agosto de 1914 Inglaterra declara la guerra a Alemania, el número de Estados aliados aumentaba continuamente.

Los Alemanes avanzaban constantemente, mientras las fábricas y laboratorios trabajaban sin cesar para dar a sus ejércitos armas nuevas y aviones de guerra.

El bloqueo de los puertos alemanes preparó la rendición por hambre. El 11 de mayo de 1917 estalló en Rusia la revolución y el ejército se negó a seguir combatiendo.

Inglaterra cerró el bloqueo contra Alemania; ésta valiéndose de los submarinos, echó a pique varias naves mercantes aliadas y neutrales. Los Estados Unidos protestaron y declararon la guerra a Alemania el 7 de abril de 1917.

La ayuda económica y militar de los Estados Unidos favoreció a los aliados y preparó la victoria. En 1918, Alemania y Austria, libres del peligro Ruso, combatieron contra los accidentales pero sus intentos fracasaron. Firmado el armisticio el 4 de noviembre en Francia y el 11 de noviembre de ese mismo año Bulgaria y Turquía se rindieron a los aliados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo narrado, se buscó el establecimiento de un nuevo orden internacional que debía descansar en el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos en la creación de una sociedad General de las Naciones.

La Sociedad de las Naciones, tuvo por sede Ginebra y debía resolver los conflictos, mediante el arbitraje. Fue así como surge el Tratado de Versalles en donde se modificó el mapa político de Europa ya suprimiendo naciones, ya creando otras. Tomando en cuenta grupos raciales o fronteras naturales.

Entre las consecuencias de la guerra se anotan perturbaciones de índole moral, económica y política; huelgas, descontentos, odios, miseria, desorientación, indisciplina, la desocupación, epidemias cambios de gobiernos, etc.

La pobreza europea, debido a la guerra y a las revoluciones de la postguerra, provocó una crisis económica de resonancia mundial.

El tratado de Versalles firmado el 28 de junio de 1919, tiene un gran contenido social, por lo que en materia de trabajo es especialmente importante, toda vez que se observó que la inconformidad social podía ser el germen de nuevos conflictos, de tal forma se discutieron temas sobre las garantías mínimas que deben existir en el trabajo.

De este tratado nace la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el que se establecen lineamientos que contemplaban que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía o artículo de comercio, el derecho de asociación, el pago de un salario digno a los trabajadores,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adopción de una jornada de trabajo de ocho horas, supresión del trabajo de los niños y la obligación de establecer limitaciones en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos*.

Finalizada la Primera Guerra Mundial, los países que intervinieron en ella, tuvieron que establecer una nueva organización; así Rusia, Alemania, España, Francia, Inglaterra entre otros países, emitieron una nueva constitución, en la que se reglamentó detalladamente las condiciones laborales de los trabajadores, tomando como modelo los lineamientos establecidos en el Tratado de Versalles en lo que a materia de trabajo se refiere.

1.1.5.1 La Postguerra.

En la posguerra surgen regímenes totalitarios, como el fascismo encabezada por Mussolini en Italia. En Alemania Hitler toma el poder, el 30 de enero de 1933. En un segundo plano el régimen franquista establece un sistema paralelo al de la Italia Fascista.

En Italia, se creó un sistema corporativo, en donde sus principios consisten en la negación del concepto de clase y por ende el de lucha de clases. Debiéndose entender por corporación una institución a la que se concurría en plan de colaboración, tanto obreros como empresarios, quedando subordinados los intereses personales a los generales del Estado.

* De Buen, op. Cit., p. 205

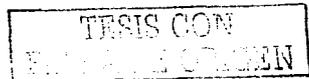
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En teoría, la organización sindical era libre, sin embargo, no estaban facultados los trabajadores ni los empresarios para adherirse a cualquier organización sindical ya que sólo existían las establecidas por el Estado. Se prohibió la huelga y el paro.

En Alemania el nacional-socialismo, elimina el derecho colectivo del trabajo, suprimiéndose los sindicatos y las organizaciones patronales, desaparecieron los convenios colectivos, las contiendas laborales y los procedimientos de conciliación y arbitraje.

En España y Portugal imitan el fascismo italiano particularmente en lo que se refiere a materia de trabajo. Como se mencionó con Mussolini se crea el Estado autoritario, el que buscaba dentro de su concepto fascista crear un Estado fuerte, autárquico que pudiera por si solo satisfacer todas las necesidades; exaltó el sentimiento de la nacionalidad, fomentó las ideas imperialistas, creó industrias, activó el comercio, desecó llanuras, aumentó la marina mercante, la flota y la aviación, militarizó a los niños jóvenes y adultos.

Estas ideas fueron adoptadas por Adolfo Hitler creando su Estado totalitario en Alemania en 1933. valiéndose de la de la depresión espiritual de los alemanes y de su vida precaria para incitar el orgullo nacional al desquite sobre los pueblos que habían vencido en 1918. Su doctrina, el nazismo, exalta la raza aria atribuyéndole el progreso mundial, por lo que era necesario eliminar a los no arios, comenzando por los judíos.



Los nazis se fueron posesionando poco a poco de gran parte de Europa, al mismo tiempo que formaron grupos de resistencia en los países dominados.

La exaltación nacionalista y la tendencia imperialista llevaron a las naciones totalitarias a la segunda guerra mundial.

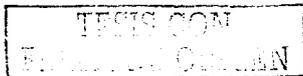
1.1.6 Segunda Guerra Mundial

Rusia convino con Alemania invadir y dividir Polonia pero Hitler quiso invadir territorio Ruso librándose la batalla de Stalingrado en agosto de 1942. Un año después lo rusos lograron rendir las fuerzas alemanas, obligándolas a retroceder poco a poco hasta Alemania.

Inglaterra y Francia declaran la guerra a Alemania en septiembre 3 de 1939. Aliados alemanes, hicieron la guerra en la periferia europea y en Asia.

Un ejército compuesto por soldados franceses, ingleses, estadounidenses y sus aliados invadió la costa de Normandía en el norte de Francia. Como en la primera guerra mundial los vastísimos recursos americanos decidieron el conflicto en Europa y Asia. Incontables flotas norteamericanas transportaron subsistencias y material bélico a los frentes de guerra. Nubes de bombarderos destruyeron ciudades y ejércitos del Eje.

El ejército alemán fue derrotado, por lo que Adolfo Hitler se suicidó en Berlín, en abril 29-30 de 1945, atacado por las tropas soviéticas. Formalmente el ejército alemán se rindió a los aliados en mayo de ese año. La rendición del



Japón fue total después de los destrozos causados por las bombas atómicas que los norteamericanos lanzaron en Hiroshima y en Nagasaki.

La lucha armada terminó el 4 de mayo de 1945 con la desintegración del eje Alemania- Italia-Japón.

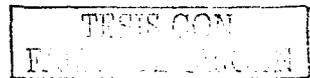
El mundo se divide en dos grandes zonas: de una parte los países de economía liberal y capitalista, del otro, los países socialistas.

1.1.6.1 Derecho del Trabajo después de la Segunda Guerra Mundial.

Las condiciones laborales después de la segunda guerra mundial cambiaron drásticamente, a continuación se expondrán los cambios más trascendentales dentro de esta etapa histórica.

1.1.6.2 Derecho laboral francés.

La derrota de los ejércitos franceses y la consecuente ocupación parcial de Francia por los ejércitos alemanes da origen, a la modificación de la legislación francesa en materia social. Se establece un corporativismo paternalista y antisindical, creándose en consecuencia diversas leyes que reglamentan en forma casi particular diversas profesiones; no conforme con lo anterior se crea un movimiento de resistencia que da origen al Consejo Nacional de Resistencia constituido por las dos principales agrupaciones obreras, la CGT y la CFTG, movimiento que obtiene su batalla cuando Francia queda liberada quedando abolida la legislación particular realizada anterior al Consejo Nacional de la Resistencia. Con ello, surge el pluralismo sindical.



En mayo de 1968 existe un movimiento iniciado por estudiantes franceses, mismo que alcanza niveles insospechados, ya que se unen a él la clase trabajadora, quien exigió entre otras cosas mejoras laborales; sin embargo, esta revolución paralizó a Francia ya que la gran mayoría de las empresas se encontraban en huelga, motivo por el cual fue necesario que el gobierno conciliara intereses con el pueblo.

1.1.6.3 Derecho laboral Italiano.

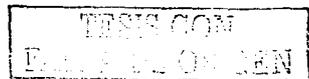
En 1946 Italia seguía teniendo ideas fascistas, ya que caracterizaba al trabajo como un deber social, existía un sindicato reconocido y subordinado al Control del Estado.

En 1948 entra en vigor la constitución de la República Italiana, en la que se encuentra un capítulo dedicado al derecho del trabajo, el que maneja entre otros puntos: el pago de un salario proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, duración máxima de jornada laboral, descanso semanal, vacaciones, se determinó que el derecho de asociación fuera libre, etc.

1.1.6.4 Derecho laboral en la República Federal Alemana.

Se distinguen dos etapas a saber, la primera comprende el derrumbamiento del III Reich, hasta la Constitución del República Federal Alemana; la segunda corresponde a la época posterior.

En la primera etapa surge de una nueva cuenta el derecho colectivo del trabajo, admitiéndose los sindicatos y los contratos de tarifa. La ley



fundamental apenas contemplaba normas de trabajo que contenía los derechos mínimos laborales.

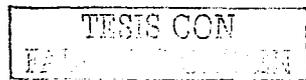
Las características del actual derecho alemán del trabajo se rigen por las ideas del mutuo de fidelidad, el deber de previsión del patrono y la idea de comunidad configurada por la colaboración de la empresa, el principio protector del derecho social, la colaboración colectiva de los sindicatos con los patronos.

La creación de las normas es, por regla general, ajena al Estado y se realiza mediante contratos de tarifa de las asociaciones profesionales y los acuerdos de empresa entre los consejos de empresa y el empleador. También se integran con los convenios que resuelven conflictos de intereses.

1.1.7 Organización Europea.

Los años posteriores a la segunda guerra mundial trajeron un enorme desarrollo económico para Europa. El capitalismo como modelo político dio paso a numerosos avances sociales, sin embargo el capitalismo no pudo evitar sus propias contradicciones, ya que existió una concentración del poder, además de una evidente extraterritorialización a través de las empresas multinacionales.

En 1973 el mundo se encontró ante una alza desmedida del petróleo, impactando fuertemente en la economía de los países consumidores del combustible; es por lo anterior entre otros acontecimientos lo que motivó a Europa a crear la Unión Europea.



Sus objetivos son el progreso social, la política de empleo, la higiene, la seguridad en el trabajo, particularmente en este aspecto se busca la unificación de las legislaciones laborales de manera que no se establezcan competencia entre los países en función de sus respectivas políticas sociales.

1.2 México

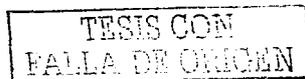
La relación entre trabajadores y patrones no es producto de la evolución actual que vive nuestro país, ha existido desde épocas remotas, sin embargo, no ha sido siempre la misma, ha estado sujeta a variantes de tiempo, lugar, y de ideologías políticas y jurídicas predominantes.

1.2.1 Derecho Precolonial

Se tiene conocimiento que en el México antiguo existieron diversas artes y oficios tales como: " oficial mecánico, oficial de pluma, platero, herrero, lapidario, cantero, albañil, pintor, cantores, médicos, hechiceros, brujos, sastres, tejedores, alfareros, etc. Los obreros y artesanos empezaban como aprendices y solamente quedaban autorizados para ejercer un oficio o arte después de aprobar un examen."⁷

Cada ocupación tenía su gremio, el cual tenía su territorio en la ciudad además de una deidad a la que le dedicaban sus festividades. Nada se sabe sobre las horas de trabajo y el salario percibido.

Ibid. . p. 293.



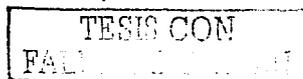
1.2.2 Las Leyes de Indias.

Para la época en que fueron elaboradas tenían grandes aportaciones en materia de trabajo, toda vez que en ellas se contemplaba la reducción de horas de trabajo, el pago del séptimo día, protección al salario de los trabajadores con respecto al pago en efectivo, oportuno e íntegro, protección a la mujer embarazada, atención médica, entre otros; sin embargo estas disposiciones no se pusieron en práctica, ya sea porque no existía sanción suficiente en la ley en caso de incumplimiento, porque existió confabulación de las autoridades para violar las leyes, o por desconocimiento de la propia ley, por lo que las leyes de indias se convirtieron en una reliquia histórica.

Una vez lograda la Independencia en México, éste exigía una organización económica política y social; sin embargo los vencedores dedicaron toda la atención al aspecto político, olvidándose de la actividad social, en consecuencia los salarios de los trabajadores eran de dos reales y medio y las horas laboradas de 18 horas diarias, aunado a que las mujeres y niños percibían un salario menor sin reducir jornadas laborales, con lo que se concluye que las condiciones de los trabajadores no mejoraron de manera alguna.

1.2.3 Constitución de 1857.

En esta constitución no se consagró ningún derecho social, pero en las discusiones del proyecto se escucharon discursos de gran importancia en esta materia, tales como los expuestos por los diputados Ignacio Ramírez o Ignacio Vallarta, quienes en términos generales hicieron patente el estado de



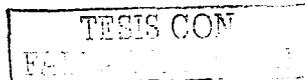
indefensión en el que se encontraban los asalariados en ese tiempo y en el que seguían estando si no existía una modificación al artículo 17 de la Constitución de 1857, en donde se detallaron uno a uno sus derechos, sin embargo no existió artículo alguno que contemplara los derechos de los trabajadores.

1.2.4 Legislación Civil y Penal del Liberalismo.

El triunfo sobre los conservadores trajo consigo un auge de naturaleza jurídica, toda vez que el entonces Presidente de la República Benito Juárez emite diversas disposiciones legales que reformaron al país, tales leyes fueron las leyes de nacionalización de los bienes eclesiásticos, del matrimonio civil, sobre el estado civil de las personas, se promulgó el primer código civil para el Distrito y Territorios Federales y el código penal.

Es innegable el aporte jurídico otorgado por el Presidente Benito Juárez, pero en materia de trabajo, las leyes fueron muy duras, toda vez que reprimieron el aglutinamiento de trabajadores para solicitar el alza de salarios, dejaron al arbitrio del patrón la jornada laboral y el poder de despedir a los asalariados.

Con los antecedentes señalados existe un panorama general de las condiciones tan precarias en las que vivían los trabajadores mexicanos, sus sueldos oscilaban de los 25 centavos a los 75 centavos, dependiendo la región geográfica.



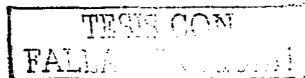
"De su raya semanal se les descontaba: 2 reales para la sociedad católica, un real para el enverjado del atrio del Sagrario de la Catedral; un real para el sostén de los hermanos de la vela verole- encendida a la hora de su muerte, real y medio para el mes de María; 1/2 y cuartilla para el Santo Sepulcro y tres reales por estar suscritos a periódicos que defienden la religión"⁸

Era evidente que con tales descuentos salariales no podían sobrevivir los empleados así que tal y como sucedió en Francia se utilizó la organización mutualista.

El primer movimiento lo realizó Julio López quien se ganó la simpatía de los pueblos y haciendas, pero como era de esperarse, se ordenó su muerte para evitar sublevaciones campesinas.

Durante la gestión del Presidente Porfirio Díaz se dio auge a la industria ferrocarrilera, naciendo de esta forma el proletariado obrero. A la par Estados Unidos de Norte América también se encontraba construyendo ferrocarriles, lo que hacía que los trabajadores mexicanos cruzaran sin dificultad la frontera para emplearse en el país vecino, por lo anterior los trabajadores conocieron diversas relaciones de trabajo y sobre todo se dieron cuenta de la importancia de la unión que tenían como trabajadores; pero como las disposiciones legales vigentes en la época prohibían la formación de sindicatos, se formaron sociedades con el aspecto de mutualidades pero en las juntas que realizaban se hablaba de organizaciones sindicales, como grupos de defensa y resistencia; estas sociedades mutualistas en algunos lugares se conocían

⁸ Ibid. p. 308



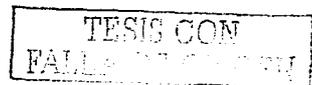
como círculos obreros, entre sus principales promotores se encuentran los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, quienes publicaron varios periódicos.

El 16 de septiembre de 1872 se formó el gran círculo de Obreros de México al que se integraron la mayoría de los círculos existentes. Este organismo llegó a establecer sucursales por diferentes Estados de la República; dentro de los puntos que motivaron su creación fueron: el mejorar los salarios de los trabajadores y proteger a la clase obrera contra los abusos de los capitalistas.

1.2.5 La Revolución

Es el producto de las condiciones socioeconómicas que se estaban viviendo en el país, modificando sustancialmente la sociedad existente, cabe aclarar que a pesar de que fue realizada por campesinos y algunos obreros, fue un movimiento burgués.

Del porfirismo se ha hablado mucho, hay quienes alaban la mejoría indudable de la economía y particularmente de las comunicaciones, olvidándose del trato inhumano a los trabajadores. Los que atacan al sistema porfirista mencionan sus errores pero omiten aciertos en el que se puede mencionar la ley sobre accidentes de trabajo dictado en el Estado de México y conocida como Ley de Vicente Villada, lo relevante de la ley es que adoptó la Teoría del riesgo profesional que sustituyó la tesis de responsabilidad en la culpa, con ello nace la obligación del patrón de indemnizar a sus asalariados



en casos de accidente y enfermedad profesional, estimándose que todo accidente era profesional, mientras no se demostrara lo contrario.

Otra ley de importancia es la expedida por el General Bernardo Reyes, entonces Gobernador de Nuevo León el 9 de noviembre de 1906, la cual también versó sobre accidentes de trabajo, retomando la teoría del riesgo profesional e incluyendo el pago de gastos funerarios.

1.2.5.1 Huelga de Cananea

En Cananea, población del Estado de Sonora, funcionaba la mina llamada Oversight, propiedad de la empresa llamada " Cananea Consolidated Cooper Co., S.A " cuyo dirigente fue un norteamericano de nombre William, Greene.

Los puestos principales, no solamente administrativos, sino operativos, eran desempeñados por extranjeros, mientras que las labores más duras correspondían a los mexicanos.

Este movimiento realizado por los obreros correspondió a una relación específica de la situación en la que se encontraban y no a una condición general de la clase obrera mexicana, ya que eran trabajadores que disfrutaban de salarios un poco más altos en relación a otras empresas y Estados de la República, tenían una clara dirección política a cargo de personas preparadas como por ejemplo Manuel M. Diéguez, Francisco M. Ibarra y Esteban Baca Calderón quienes formaban parte de la Unión Liberal de la Humanidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

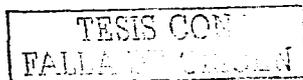
Los trabajadores buscaron conciliar intereses con la empresa, pero la respuesta de ésta no fue favorable por lo que existieron enfrentamientos en los cuales perdieron la vida varias personas.

Lo que trascendió de este movimiento es que por primera vez se exigió la igualdad de trato para los trabajadores mexicanos, la proporción mayor en número respecto a los extranjeros y la jornada de ocho horas. El aspecto obscuro fue la intervención de fuerzas armadas extranjeras para reprimir a los obreros.

1.2.5.2 La Huelga de Río Blanco.

Se gestó en Orizaba, Veracruz el siete de enero de 1907; ya que en ese tiempo se creó el Centro Industrial Mexicano, integrado por los dueños de fábricas textiles de Puebla y Tlaxcala, quienes elaboran un reglamento con cláusulas que invadían la esfera personal de cada trabajador, toda vez que prohibían a los obreros leer libros o periódicos, sin previa autorización de los administradores; establecieron una jornada de 6:00 A.M a 8:00 P.M., se les prohibía recibir visitas en su casa, esto originó una declaración de huelga sirviendo como árbitro el Presidente Porfirio Díaz, finalmente el laudo se emite el cuatro de enero de 1907 favoreciendo a los patrones y ordenando a los trabajadores reintegrarse a sus labores.

"Es importante destacar que, a través del arbitraje Porfirio Díaz tuvo su última oportunidad histórica para dar un viraje o atenuación a su política y



que no supo aprovechar, o le faltó visión para determinar sus consecuencias, por lo que su caída era ya cuestión de breve tiempo."⁹

1.2.5.3 Programa del Partido Liberal.

Se dice que este programa constituye la base ideológica de la revolución mexicana y el fundamento del artículo 123 Constitucional ya que en su capítulo capital y trabajo establecía un máximo de 8 horas de trabajo, reglamentación de servicio doméstico, prohibición del empleo de menores de 14 años, exigía condiciones de higiene en sus propiedades, etc.

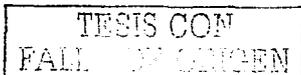
Lo que refleja el partido es que buscó la conciliación de intereses entre burgueses y obreros, intimidando los excesos de la burguesía a través de prohibiciones.

1.2.5.4 El problema Social.

El movimiento armado contra el porfiriato se inicia con el plan de San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, la intención era desplazar el régimen porfirista, sin que se precise una tendencia social determinada.

Madero en el poder demostró su tendencia burguesa de su ideología, reprimiendo el movimiento obrero a quienes intentaban agruparse en la Casa del Obrero.

⁹ Jorge Lucio Plascencia Díaz, "El Derecho Del Trabajo y El Trabajador De Confianza", Revista Información Jurídica Pemes, Lex, p.10.

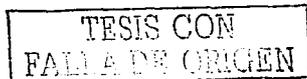


El asesinato del entonces Presidente Francisco I. Madero y del Vicepresidente Pino Suárez y la llegada al poder del usurpador Victoriano Huerta, trunca el proceso creativo del derecho del trabajo durante algún tiempo, ya que se regresó a las etapas más crueles del régimen porfirista, pero da lugar a la revolución encabezada por el Gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, que tomó el nombre de constitucionalista, primero por haberse pretendido la restauración de la Constitución violada por el usurpador y después por el ofrecimiento cumplido en su oportunidad de llamar a un Congreso Constituyente para elaborar una nueva.

Más tarde la historia se encargó de plasmar la tendencia burguesa de Venustiano Carranza, ya que emitió la pena de muerte para los huelguistas a pesar de que después hace suya la Constitución en la que se incluía el artículo 123 en donde se estableció el derecho a la huelga.

En el lapso que transcurre desde la muerte del presidente Francisco I. Madero y la promulgación de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, muchos estados enfrentaban problemas de carácter laboral, por lo que hubo algunas leyes de la materia, que son antecedentes de la legislación actual; entre ellas destacan la de Aguascalientes, Jalisco, que crearon las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Veracruz, Distrito Federal, expedidas todas ellas en 1914; Yucatán 1915 y Coahuila 1916.¹⁰

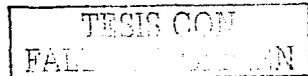
¹⁰ Ibid. p. 12



De acuerdo con Miguel Cantón Moller la legislación yucateca "... es la más completa... porque tiene todos los aspectos guardados, fija las jornadas máximas de trabajo en ocho horas y media y crea el día de descanso obligatorio a la semana, se establece que el trabajo extraordinario no puede pasar de la cuarta parte de la jornada normal y que se pagará con 50% más si es en el día y al doble si es nocturno. Da el descanso pre y postnatal a las mujeres trabajadoras, define el accidente de trabajo y obliga a la indemnización correspondiente, establece el salario mínimo para obreros, aprendices y servicio doméstico, habla de que el Estado deberá formar una sociedad mutualista de tal fuerza que supere a cualquier particular, para garantizar a los trabajadores pensiones de vejez y para la familia en caso de muerte...También señala taxativas para los trabajadores extranjeros y promovía el espíritu sindical concediendo mayores ventajas a los asociados que a los libres."¹¹

La ley de trabajo de Veracruz fue expedida el 14 de enero de 1918, en ella no se contemplaron a los trabajadores al servicio del Estado; las disposiciones de mayor trascendencia son la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, en materia sindical se establece una especie de sindicato gremial, se reguló la huelga en el sentido de obligar al patrón a cumplir con las obligaciones derivadas del contrato de trabajo, se crearon juntas municipales de Conciliación y una junta Central de Conciliación y Arbitraje.

¹¹ Miguel Cantón Moller, *Derecho del Trabajo Burocrático*, p. 27

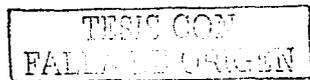


1.2.6 Discusiones sobre el artículo 5º. Constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, dedicó al derecho del trabajo el artículo 5º, en el que se estipulaba que el hombre podía dedicarse a la industria o profesión que eligiera, limitándose el plazo obligatorio del contrato de trabajo a un año. Existieron 14 oradores en contra del dictamen, entre ellos el Diputado Lizardi quien señala en una intervención que el artículo 4o se hablaba de la libertad para trabajar pero desde su punto de vista al otorgar a los Estados libertad para legislar sobre materia de trabajo, las leyes que se emitían podrían imponer restricciones lo que contravendría con el espíritu de la constitución misma.

Los diputados Aguilar Jara y Góngora señalaban la importancia de establecer en la Constitución la igualdad de salarios, igualdad en el trabajo, de indemnización por accidentes de Trabajo, enfermedades derivadas del trabajo, y que los conflictos entre capital y trabajo se resuelvan por comités de conciliación y Arbitraje, entre otros. Una de las intervenciones decisivas fue la del periodista Froylán C. Manjarréz, quien habló de la posibilidad de que en lugar de adicionar alguno de los artículos del proyecto de constitución, se incluyera un nuevo artículo o título entero dedicado a los problemas del trabajo, a él se unieron innumerables juriconsultos y representantes obreros por lo que el 28 de diciembre de 1916 del Diputado Froylán Manjarréz realizó la iniciativa respectiva constituyéndose una comisión para la preparación del artículo que se ocupara del Problema Obrero.

El texto que se aprobó del artículo 123 fue el siguiente:



"El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes: las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general todo contrato de trabajo

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.
- III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.
- V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservando su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.
- VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIR

satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

- VII. Para trabajo igual, debe corresponder salario igual sin tener en cuenta sexo o nacionalidad.
- VIII. El salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la Fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que establecerá en cada estado.
- IX. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo conque pretenda sustituir la moneda.
- X. Cuando por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de la jornada, se abonará por el tiempo excedente un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidas en esta clase de trabajo.
- XI. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios, a la comunidad. Si las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

- XII. Además en estos mismos centros de trabajo cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.
- XIII. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.
- XIV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y seguridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que establezcan las leyes.

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIMIENTO

- XV. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.
- XVI. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.
- XVII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercitaren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.
- XVIII Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercitaren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

- XVIII. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- XIX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.
- XX. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el Laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.
- XXI. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o indemnización con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón - no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XXII. Los créditos a favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año y por indemnización, tendrán preferencia sobre cualquier otros en los casos de concurso o quiebra.
- XXIII. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el trabajador y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, no serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.
- XXIV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o cualquiera otra institución o particular.
- XXV. Todo contrato celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificarán claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.
- XXVI. Serán condiciones nulas y no la obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:
- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole de trabajo.
 - b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de las juntas de Conciliación y Arbitraje.
 - c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

TESIS CON
FALLA

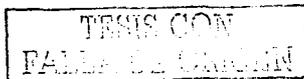
- d) Las que señalen un lugar de recreo fonda, café, cantina o tienda para efectuar el pago de salario cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multas.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inembargables y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán comentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXX. Así mismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la constitución de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados."¹²

¹² Ibid. p. 27



Como se observó, el objetivo primordial se alcanzó, ya que las jornadas laborales estaban controladas, se estableció un salario mínimo y la previsión social.

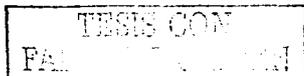
La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sirvió de modelo a otros países, tan es así que las disposiciones Constitucionales mexicanas se reflejaron en el tratado de Versalles.

Aprobado el artículo 123 Constitucional, nacen diversas disposiciones laborales, muchas de las cuales se encontraban incompletas.

1.2.6.1 La Reforma Constitucional de 1929

Al existir un número creciente de leyes laborales, se les otorgaba a los trabajadores tratamientos distintos, lo que implicaba la negación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios, aunado a esto algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podía intervenir porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras, ejemplo de ello está en la Industria ferrocarrilera, que se encontraba instalada en varios Estados de la República.

En vista de la multiplicación de las dificultades, el poder revisor de la Constitución modificó en 1929 el párrafo introductorio de la declaración y propuso una solución estrictamente original la ley del trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de



competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República¹³

Es por ello que en 1929 el Presidente Interino Lic. Emilio Portes Gil envió la iniciativa para modificar el artículo 123 Constitucional, en la que el Congreso de la Unión se le facultó para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo en cita.

Es importante señalar que la legislación estatal se continuó aplicando por no existir ley Reglamentaria, hasta 1931 en que apareció la Ley Federal del Trabajo.

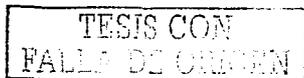
1.2.7 Proyecto de Lic. Emilio Portes Gil del Código del Trabajo.

Este proyecto no fue aprobado por los patrones ni por los trabajadores, considerándolo extremista y peligroso. Se incluyó a los trabajadores del Estado concediéndoles los mismos derechos y obligaciones que a los trabajadores de las empresas privadas.

Se reglamentaron contratos especiales como el de campo, ferrocarriles, entre otros. Permitía el registro de los sindicatos mayoritarios, privando de esa posibilidad a las minorías, por considerar que solamente eran la raíz de conflictos innecesarios.

Lo verdaderamente grave se encontraba en el capítulo de huelga, ya que consignaba el principio de arbitraje obligatorio con la posibilidad para las

¹³ Mario de la Cueva. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, p.53



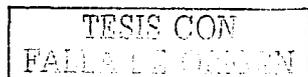
partes de no someterse al arbitraje, en cuyo caso, si eran los trabajadores los insumisos se daban por terminados los contratos de trabajo y si lo eran los patrones, sucedía lo mismo y se condenaba a pagar las indemnizaciones correspondientes.

1.2.8 Ley Federal del Trabajo de 1931.

El proyecto se revisó con el nombre de Proyecto de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, convertido en iniciativa por el entonces Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio. Discutido el proyecto fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931. En el artículo 14 transitorio se declararon derogadas todas las leyes y decretos expedidas con anterioridad por las legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión en materia de trabajo. Esta ley tuvo una larga vida, ya que mantuvo la paz industrial y laboral en general, su orientación fue proteccionista al trabajador sin llegar al paternalismo.

Estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1970, fue constantemente reformada y adicionada, dentro de las reformas que sufrió se encuentran:

1. - En el año de 1933, se modificaron los artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales del salario mínimo.
2. - En 1936 se estableció el pago del séptimo día de descanso semanal.
3. - En 1940 se suprimió la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos.
4. - En 1941 se modificó el capítulo del derecho de huelga.



5. - En 1962 se reglamentó sobre el trabajo de la mujer y menores de edad, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades.

La trascendencia de esta ley radica en el manejo de instituciones como el sindicato, contratación colectiva y el derecho de huelga.

n) Las reformas de la Ley Federal del Trabajo posteriores a 1970.

Los autores de la Ley de 1970, conscientes de las transformaciones sociales que se presentaban en nuestro país después de 1931, realizaron una serie de reformas legales incluso constitucionales con la finalidad de que la Ley Federal del Trabajo se adecuara permanentemente a la vida.

Las reformas más trascendentes son:

1. - En 1976 se estableció el procedimiento para el pago adicional de repartos de utilidades.
2. - En 1978 se incorporó y reglamentó la obligación de las empresas para capacitar y adiestrar a sus trabajadores.
3. - En 1980, se efectuó el mayor número de reformas a los artículos originales de la Ley Federal del Trabajo, ya que se establecieron las bases de un nuevo derecho procesal del trabajo precisando las consecuencias jurídicas para el patrón por falta de aviso de despido al trabajador.
4. - En noviembre de 1982, como consecuencia de la nacionalización de la banca en México, se adicionó la fracción XIII- Bis al apartado "B" del artículo 123 constitucional, para considerar los empleados de instituciones de crédito como trabajadores al Servicio del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

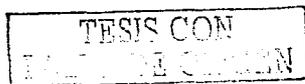
5. - En 1983 se permitió la revisión y aumento de los salarios mínimos en periodos, menores al de un año.
6. - En 1987 entra en vigor la reforma referente a que la Comisión Nacional fije los salarios mínimos y ya no las comisiones Regionales, además de suprimir la distinción entre salario mínimo de la ciudad y del campo.

1.2.8.1 Antecedentes Históricos del Movimiento Burocrático en México

En la historia del movimiento burocrático en México, no existieron grandes grupos que presionaran al Estado para el reconocimiento y declaración de sus derechos, tampoco existieron personas que en forma individual sintetizaran los ideales de los trabajadores al servicio del Estado. El movimiento burocrático en nuestro país ha sido eminentemente institucional, quedando plasmadas en las disposiciones legales las conquistas de este importante sector social.

Durante el porfiriato, se mantuvo una burocracia pronta para acatar las determinaciones administrativas de un gobierno dictatorial.

El inicio de la Revolución Mexicana de 1910 no creó ninguna ordenación jurídica protectora del servidor público. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales presentando por los diputados Justo Sierra Jr. Y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la Cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada.

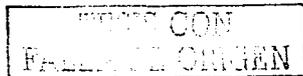


Fue a partir de 1930, cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos, la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

Únicamente se invocaba como disposición aplicable a la clase burocrática y como protección de sus derechos, la garantía individual consignada el artículo 5º constitucional, en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin pleno consentimiento. Como es evidente el precepto no amparaba los derechos del personal burocrático.

La ley, la doctrina y la jurisprudencia mexicana sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del Trabajo, sino que su situación la regulaban las leyes del Servicio Civil.

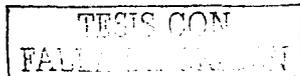
El 14 de julio de 1931 se publicó un reglamento para el personal de la Secretaría de Hacienda, el cual serviría como antecedente para la futura legislación burocrática. El 12 de abril de 1934, se publicó el "Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil", dictado por el entonces Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez; fue el primer ordenamiento de la regulación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando era manifiesta su inconstitucionalidad, por lo que su



vigencia fue fugaz. Regulaba los derechos de percepción del sueldo, conservación del cargo, ascenso, tratamiento con consideración, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones, etc. Esta disposición tenía el grave inconveniente de no ajustarse a lo dispuesto por la Constitución que previene la existencia de una ley y no de una disposición reglamentaria, tuvo una vigencia hasta el 30 de noviembre del mismo año.

En 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban un gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones, el que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más claras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado, etc.

En la exposición de motivos se expuso que para logra una mejor garantía de los empleados se crearía un tribunal de arbitraje especial y juntas arbitrales en cada dependencia del Ejecutivo Federal, colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los órganos del Estado; integrándose por representantes oficiales de los trabajadores.



Al expedirse el Estatuto en 1938 se creó el Tribunal de Arbitraje, órgano que funcionaba como de revisión o segunda instancia, pues los conflictos entre servidores del Estado y cualquiera de los Poderes, eran planteados primero ante juntas arbitrales, existiendo una en cada unidad burocrática.

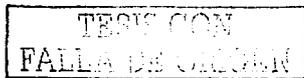
En un principio este tribunal fue competente para conocer de los conflictos entre los trabajadores del Poder Judicial y éste. Sin embargo, la Suprema Corte consideró que no podía someterse a un tribunal que la Constitución no autorizaba, ya que ello sería crear un poder superior al judicial y violar su soberanía. Esta situación fue resuelta algunos años después, con la reforma del Artículo 123 constitucional, adicionado en su apartado "B", para que conociera de estos conflictos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue sustituido por el del 4 de abril de 1941, de contenido igual que el anterior.

Como los Estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado "B" el artículo 123 constitucional.

La iniciativa del entonces Presidente Lic. Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba:

Los Trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el



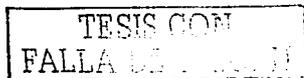
Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

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 aquellos 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 que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado."¹⁴

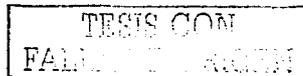
La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada el 30 del mismo mes y año, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada al día siguiente, que es la disposición reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional. En esta ley se distinguen dos tipos de trabajadores: de base y de confianza, en la que existe una sucinta y pormenorizada relación de los puestos que deben estimarse de confianza en el gobierno.

¹⁴ Jorge Oliviera Toro, Manual de Derecho Administrativo p. 351



Se hace necesario el conceptualizar diversos términos, para que exista una mayor comprensión en el tema en estudio, por lo que en el siguiente capítulo se intentará definir algunos conceptos jurídicos.



CAPÍTULO II
CONCEPTOS FUNDAMENTALES
EN EL DERECHO BUROCRÁTICO

TESIS CON
FALLA DE ORGAN

2.1 Concepto de Estado

Maurice Hauriou define al Estado como "el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común."¹⁵

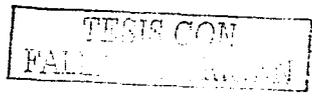
De lo expuesto por Hauriou, se desprende que el Estado es una institución por cuanto que es un elemento de la sociedad cuya existencia no depende de la voluntad individual. Esta institución llamada Estado tiene una realidad de la vida objetiva, que es su existencia reconocida por el derecho. Su origen legítimo le imprime el poder necesario para que su fin del bien común se pueda cumplir a través de un gobierno republicano.

Hans Kelsen sostiene que "El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico".¹⁶

Se puede interpretar la definición del autor como que el Estado es la personificación del orden jurídico, pues es resultado de la norma pública que lo constituye y lo organiza, y que sólo encuentra límites frente a las realidades jurídicas de otros Estados.

¹⁵ Maurice Hauriou, Citado por Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*, p.288.

¹⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y el Estado*, p. 215.



El Maestro Ignacio Burgoa, señala que el Estado "implica una organización o estructura jurídico-dinámica, por cuanto como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales se funda su justificación".¹⁷

Por su parte el Doctor Serra Rojas indica que el Estado "Es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo"¹⁸

Resumiendo las ideas expuestas, se concluye que el Estado es un fenómeno político producto de una realidad jurídica que tiene un ámbito de validez tanto territorial como personal. Es un fenómeno político pues no surge de manera natural, sino como resultado de la racionalidad humana, misma que le otorga un estatuto normativo que tiene vigencia en un territorio y población determinada. Este Estado como ficción jurídica actúa por conducto de sus agentes tales como funcionarios y empleados públicos.

2.1.1 Concepto de Estado de Derecho

Debe entenderse por Estado de Derecho, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos a los mismos; esto es, Estado de derecho alude a que el Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.¹⁹

¹⁷ Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, p. 31.

¹⁸ Andrés Serra Rojas, Ciencia Política, p. 285

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II p. 1328

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

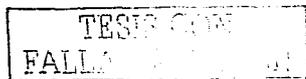
En este sentido, el Estado de derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.

Durante el desarrollo del presente siglo, la idea del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, ha evolucionado hacia lo que se ha llamado "Estado social del derecho", con el objeto de adaptar las estructuras jurídicas y políticas a las nuevas necesidades del desarrollo técnico, social, económico, político y cultural.

Con la concepción del Estado social de derecho se ha pretendido superar las deficiencias del individualismo clásico liberal caracterizado por el abstencionismo estatal, a través del reconocimiento y tutela de ciertos derechos sociales y la realización de objetos de bienestar y justicia sociales.

De este modo, el Estado social de derecho se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas sociales, políticas y culturales, con un ejecutivo fuerte pero controlado, para coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuyendo los bienes y servicios, en busca de la justicia social.

Es necesario observar que, a pesar de las variantes introducidas, la concepción del Estado social de derecho conserva, en buena medida, las características y exigencias señaladas anteriormente como propias del Estado de derecho: en particular la sujeción de los órganos estatales del derecho, pero, simultáneamente, el que las leyes emanen de un órgano popular representativo, bajo procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la distribución y control del ejercicio del poder político; la legalidad de la



administración y un control judicial suficiente; la garantía de los derechos y libertades fundamentales, etc. Así pues, para poder afirmar que se está en presencia de un Estado social de derecho se requiere que el mismo satisfaga además de sus objetivos sociales, las exigencias que se han considerado propias del Estado de derecho.

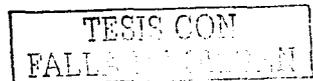
El Estado de derecho ha sido precisado por la Comisión Internacional de Juristas de la Haya bajo los siguientes principios:

1. - El Estado de derecho dimana de los derechos del hombre, según se ha desenvuelto históricamente en la lucha eterna del hombre en busca de libertad.
2. - Los medios de hacer efectivo el respeto a estos derechos son: independencia del poder judicial, responsabilidad de la administración por sus propios actos, derecho del ciudadano a elegir abogado y sistema policial controlado por la ley.²⁰

2.2 Relación jurídica

Por relación jurídica se entiende aquella relación que se da entre el sujeto de una obligación y el titular de un derecho subjetivo.

²⁰ Francisco López Nieto, El Procedimiento Administrativo, p. 13



Para el maestro Rafael de Pina,²¹ los elementos de la relación jurídica son tres: sujetos, objetos y acto jurídico. Los sujetos son las personas físicas o morales que se vinculan en la relación, los objetos son los motivos y fines que se pretenden lograr con relación y el acto jurídico es de acuerdo a Bonnetcase:

Una manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica.²²

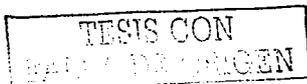
Se concluye que la relación jurídica es en efecto, un vínculo entre dos o más personas resultado de un acto jurídico. Por lo que la naturaleza de la relación se desprende del acto que le dé origen.

2.2.1 Contrato de Trabajo

Contrato es un término jurídico plenamente civilista, por lo cual habrá que acudir al Código Civil para el Distrito Federal para señalar su definición; en México con el impulso de Mario de la Cueva, ha desaparecido la idea del contrato en el campo laboral, proponiéndose, en cambio, la autonomía de la relación de trabajo frente al contractualismo del derecho civil.

²¹ Rafael De Pina, *Diccionario de Derecho*, p. 424

²² Rafael De Pina, citado por García Maynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 184



Contrato es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones (artículos 1792 en relación con el 1793 del Código Civil para el Distrito Federal y 1792, 1793 del Código Civil Federal.)

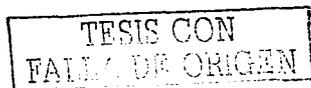
De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala: "Contrato Individual de Trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Sin embargo, al contrato de trabajo no se le pueden aplicar las reglas que rigen en materia civil por dos razones:

1. - El contrato de trabajo está regulado por la Ley Federal del Trabajo.
2. - El contrato de trabajo es una figura autónoma que no se identifica con ningún contrato nominado o inominado del derecho civil.

Por ello el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo mencionado hace hincapié en que será contrato de trabajo, independientemente de su forma o denominación, "todo aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario".

Tampoco se pueden aplicar al contrato de trabajo la teoría de las nulidades civilistas y se rescinde sólo por las causas enumeradas en los artículos 47 y 51 y las diseminadas en todo el articulado de la Ley Federal del Trabajo. En caso de incumplimiento por parte del trabajador sólo dará lugar a su responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre



su persona, artículo 5º. , de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32 de la Ley Federal del Trabajo.

En este último caso, si se debe acudir al Código Civil por tratarse del incumplimiento de una ley Federal, que es la Ley Federal del Trabajo, y estar atentos a lo que prescribe el artículo 2027, en relación con los artículos 2104 y 2080.

"Si el obligado a prestar un hecho no lo hiciere, el acreedor tiene derecho de pedir que a costa de aquél se ejecute por otro cuando la sustitución sea posible.

Esto mismo se observará si no lo hiciere de la manera convenida.

En este caso el acreedor podrá pedir que se deshaga lo mal hecho."

El artículo 2104, que a la letra dice:

"El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

I. Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;

II. Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

El que contraviene una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el solo hecho de la contravención."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 2080 mencionado en el contenido del artículo 2104 señala:

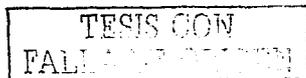
"Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación".

2.2.2 Relación de Trabajo en la Ley Federal del Trabajo.

La Ley Federal del Trabajo al introducir la figura de la relación de trabajo prácticamente hace caso omiso del contrato de trabajo para darle preeminencia a esta relación llamada de trabajo que consiste en la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dé origen, artículo 20, párrafo primero.

El contrato de trabajo queda tipificado con la existencia de las siguientes características:

- a) Que el trabajo o servicio sea personal, esto quiere decir que se trata de los servicios de un ser humano a otra persona que puede ser física o jurídica. Cabe aclarar que se contrata el trabajo, el esfuerzo personal y su resultado, pero no la persona del trabajador.
- b) Que sea subordinado, es decir, que el trabajador deberá cumplir las instrucciones o direcciones de su empleador en el lugar y en la oportunidad que él señale. La subordinación incluye las características de dirección y dependencia que mencionan frecuentemente los tratadistas.



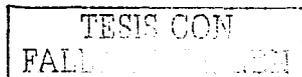
c) Que sea mediante el pago de un salario.

De tal forma, que es secundario ya para el legislador laboral, el que exista o no contrato, asimismo al juzgador le corresponde averiguar si efectivamente se dio la relación de trabajo, si existe el contrato y se presenta al Tribunal se estará a lo dispuesto en él sino no lo hay o existe, pero no se exhibe, de todas maneras el juzgador le otorgará al trabajador el mínimo de derechos estipulados en la ley. El contrato de trabajo puede ser expreso o tácito, porque la relación de trabajo, se inicia con la presentación del servicio subordinado y dependiente pero en cambio el contrato de trabajo no se puede asegurar que se perfecciona con el mero consentimiento, ya que puede revestir la forma prevista por la Ley Federal del Trabajo en el artículo 25.

Por lo cual no solo puede haber un contrato de trabajo sin relación de trabajo, sino también puede darse una relación de trabajo sin que exista un contrato.

En otras palabras, no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador, sino es la prestación de servicios lo que determina la relación laboral.

De tal manera que, concretándonos en lo que respecta al contrato, aún cuando el patrón niegue la existencia del contrato o aún cuando en realidad no haya habido ninguno, oral, escrito o tácito, no se puede desconocer una relación jurídica de trabajo que puede ser probada por otros medios. Relación



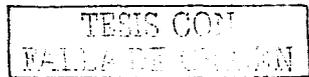
que surge en el momento en que el trabajador presta al patrón un servicio personal subordinado.

Se pueden dar los siguientes supuestos:

1. Que exista un contrato de trabajo sin relación, cuando se pacte que se prestará el trabajo a futuro.
2. Que exista una relación de trabajo sin contrato.
3. Que exista una relación de trabajo generada por convenio u otro acto jurídico.
4. Que exista una relación de trabajo establecida por un contrato verbal (consentimiento expreso)
5. Que exista una relación de trabajo originada por un contrato escrito (consentimiento expreso).
6. Que exista una relación de trabajo producto de signos inequívocos (mímica) (consentimiento expreso).
7. Que exista una relación de trabajo proveniente de hechos o de actos que la presupongan o que autoricen a presumirla (consentimiento tácito).

2.2.3 Naturaleza Jurídica de la Relación de Trabajo Regulada por la Ley Federal del Trabajo.

La relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo no puede considerarse como un hecho jurídico, porque el hecho jurídico humano voluntario es una manifestación de voluntad que se realiza sin la intención de producir consecuencias de derecho, en el caso que nos ocupa las consecuencias



jurídicas de crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones si son deseadas, tanto por parte del trabajador como del patrón.

Si nos preguntamos porqué puede nacer y subsistir por sí misma la relación de trabajo, acorde con Mario de la Cueva, que si bien es cierto que la voluntad del trabajador, para originar la relación de trabajo, es imprescindible conforme al artículo quinto de la Constitución General, también es cierto que el acuerdo de voluntad no es un requisito indispensable para la constitución de la relación, toda vez que en la actualidad con la existencia de poderosos sindicatos, la voluntad del empresario es más aparente que real.

Se puede asegurar, de conformidad con George Scelle que la naturaleza jurídica de la relación laboral es la de un acto condición, en virtud de que en el preciso momento en que el trabajador inicia la prestación de servicios, se forma automáticamente la relación de trabajo, y a la que se aplicará inexorablemente, un estatuto jurídico imperativo.

Por el simple hecho del ingreso del trabajador a la empresa, se le aplica un estatuto objetivo, integrado por las leyes y los contratos colectivos; un estatuto, ahí en donde existen contratos colectivos, en cuya formación no participa cada trabajador ya que se modela, en atención al interés de uno o varios trabajadores, sino en atención al interés de todos los actuales y de los futuros, en suma, en la contemplación del interés de la clase trabajadora. Para el Doctor Mario de la Cueva la relación de trabajo consiste en " una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, y Contratos Ley y de sus normas supletorias." ²³

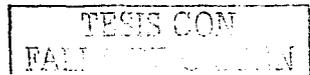
2.2.4 Nombramiento.

En el establecimiento de la relación laboral entre el Estado y quienes les prestan los servicios no puede darse esa forma de reconocimiento a que antes aludimos y que se denomina relación de trabajo, que permite presumir su existencia.

Por su propia naturaleza no puede tratarse de un contrato, ya que una de las partes, el servidor público, no participa ni interviene su voluntad en la fijación de las condiciones que se le imponen para trabajar.

Se trata de una forma especial que consiste en el llamado nombramiento que es un documento emitido por funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el Presupuesto de la Dependencia de que se trata. Su existencia es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son los empleados, es decir los servidores públicos.

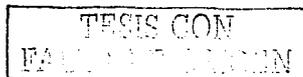
²³ Mario de la Cueva, Op. Cit, p. 187



El Estado cumple dos funciones específicas que son una de carácter administrativo y otra de carácter de autoridad. La designación o nombramiento de un servidor público no puede ser el producto de un acto de autoridad, pues no se le obliga a la aceptación del nombramiento, debe entenderse que se trata de un acto administrativo. Se requiere la aceptación del cargo, pero en las condiciones que el Estado señala; la voluntad del particular solamente está referida a la aceptación o no del empleo, pero nunca a las condiciones del mismo, como podrían señalarse las jornadas y horarios de trabajo, el salario y la categoría del puesto, que siempre son establecidas por el propio Estado.

La razón de la diferenciación de las relaciones de trabajo que indiscutiblemente existen, respecto de los trabajadores del estado con los trabajadores de la iniciativa privada se constriñe en los objetivos de la parte patronal. Mientras que los objetivos de ésta última están circunscritos a la obtención de utilidades, es decir que tiene finalidades esenciales de lucro, los del Estado se encaminan a servir y atender mejor al bienestar general, que es su obligación legal política y administrativa.

Es indudable la existencia de una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe la subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir una compensación económica; correlativamente está la obligación del Estado de pagar a esta última, sin embargo la relación de empleo deriva de un acto administrativo por medio del cual la administración pública hace la designación de un particular como su agente, sin embargo el acto no modifica el tipo de relación que surge del nombramiento, ya que se trata de una relación de trabajo.



El reclutamiento del personal al Servicio del Estado ha variado mucho en su forma en pocos años, en efecto, originalmente se hacía teniendo como origen un criterio eminentemente político, es decir, se escogía para los cargos a las personas de los grupos políticos o partido que hubieren participado en el proceso electoral. El nombramiento era un reconocimiento o un premio a la colaboración o a la amistad demostrada por el designado.

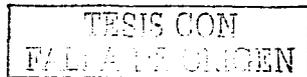
Ahora este personal es seleccionado para ingreso a los últimos puestos por capacidad, tomando en cuenta el derecho del respectivo sindicato para aportar el cincuenta por ciento de esas plazas.

El maestro Gabino Fraga designa este acto como un "acto unión" al decir "... el acto que origina la relación de servicio es un acto unión que se condiciona la aplicación de un caso individual (el particular que ingresa al servicio) de una situación jurídica general preexistente".²⁴

Debemos concluir que el nombramiento es un acto del Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral que no tiene aún un nombre dentro de la teoría.

Respecto a la forma y características del nombramiento, en primer lugar y según lo dispone el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe ser expedido por funcionario que tenga facultades para ello, es decir, que se encuentre legalmente autorizado para nombrar al

²⁴ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 98



personal; por lo general el nombramiento es expedido por el Oficial Mayor o el responsable del personal de cada unidad.

Desde luego que el nombramiento puede ser definitivo, para ocupar una base o bien a tiempo fijo, cuando se trata de suplir licencia por ejemplo, o por obra determinada, en cuyo caso puede ser considerado a listas de raya.

Además de la facultad de quien lo expide, el nombramiento debe contener algunos requisitos; desde luego el nombre y los generales del particular designado; la especificación del trabajo que debe realizarse y el lugar para ello, pudiendo establecerse que deberá laborar en el lugar que se quiera dentro de la república; si se trata de un nombramiento definitivo o transitorio por cualquier causa; las jornadas de trabajo, es decir si debe laborar jornada corrida o quebrada, diurna, nocturna o mixta; se establece la percepción económica y las prestaciones derivadas del propio nombramiento.

2.2.5 La relación de trabajo en la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para Hueck, citado por Cabanellas, existen cuatro acepciones del término relación de trabajo, entre las cuales se encuentran:

1. - Se entiende por relación de trabajo toda relación obligatoria laboral indistintamente, tanto si procede o se origina de un contrato de trabajo, o de un especial fundamento jurídico: ley, disposición o reglamento oficial, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. - Se entiende por relación de trabajo una relación de ocupación o empleo en la que la situación se determina y origina por el trabajo hecho, independientemente de que exista o no una obligación de prestar trabajo.

3. - Se entiende por relación de trabajo la totalidad de relaciones que median entre el empresario y todos los que le dan su trabajo.²⁵

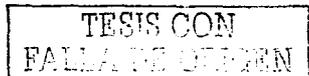
De lo anterior, se concluye que la relación de trabajo en general puede tener su origen tanto en el contrato, como en la ley, disposición de acuerdo o reglamento oficial o nombramiento. Por tanto, la relación de trabajo no siempre tendrá como base de existencia únicamente el contrato de trabajo.

Sin embargo, el Estado no puede considerarse como patrón debido a que no persigue fines de lucro.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen un fin económico.

De ahí que para ser trabajador del estado no se requiera un contrato, sino que a la persona interesada se le expida nombramiento, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado.

²⁵ Hueck, citado por Guillermo Cabanellas, Centro de Trabajo, Parte General, p. 115.



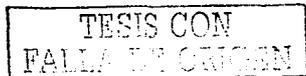
La ley Burocrática no define ni se ocupa de la relación de trabajo. Ahora bien, el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado autoriza aplicar supletoriamente, entre otros ordenamientos, en primer término, la Ley Federal del Trabajo. Pero, ¿realmente podemos invocar esta ley, específicamente el artículo 20 para determinar que se entiende por relación laboral en el servicio público? ¿La relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen es aplicable al Derecho Burocrático? ¿Podríamos aplicar, asimismo, el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, a la relación de Estado- Servidores públicos? ¿Es decir, se presume la existencia de la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores al Servicio de éste, sin que previamente se les haya otorgado el nombramiento correspondiente?

En opinión del Maestro Miguel Acosta Romero²⁶ es imposible la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores sin que previamente se expida el nombramiento correspondiente, acorde con la ley y las partidas presupuestales para que ese fin tenga el Gobierno, o sin que el supuesto trabajador figure en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo.

Naturaleza Jurídica de la Relación de Trabajo Regulada por la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado.

La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores estatales es la misma que la de los trabajadores privados, por ello no es causal la identidad objetiva de caracteres entre al relación de empleo público y el

²⁶ Miguel Acosta Romero, *Derecho Burocrático Mexicano*, p. 191



contrato de trabajo, pero los efectos legales son diferentes, de ahí que exista un ordenamiento diferente para los trabajadores al servicio del Estado para adaptarse a la modalidad del empleo público.

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

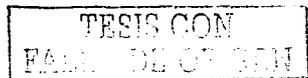
2.2.5 1 Semejanzas entre Contrato de Trabajo y Nombramiento.

1.- Ambas figuras se refieren a la prestación de un servicio físico, o intelectual o de ambos géneros que presta una persona física a otra física o moral, a un trabajo personal subordinado.

2.- Tanto el contrato de trabajo escrito como el nombramiento deben contener las generales del trabajador, el señalamiento de sí la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado o tiempo indeterminado, los servicios que deban prestarse, el lugar en que prestará sus servicios, la duración de la jornada y la forma y monto del salario. artículo 25 de la ley federal del trabajo y artículo 15 de la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

2.2.5.2 Diferencia entre Contrato de Trabajo y Nombramiento

1. - El contrato de trabajo se encuentra previsto en el apartado A del artículo 123 Constitucional y en su Ley reglamentaria.



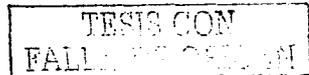
En lo referente al nombramiento, éste tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución General, en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, así como el artículo 2º, de la ley reglamentaria de la fracción XIII bis del propio apartado B del artículo 123 de la Constitución General.

2. - El contrato del trabajo no contempla una relación de trabajo sujeta a prueba. Sólo puede ser para obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. Pero en el caso de los trabajadores eventuales, éstos tienen derecho a la prórroga de sus contratos mientras subsistan las causa que les dieron origen.

En cambio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé en el nombramiento implícitamente una relación de trabajo a prueba por un periodo de 6 meses de servicios, conforme al artículo 6º.

3. - El contrato de trabajo se perfecciona en realidad por el mero consentimiento; porque la falta de formalidad del contrato escrito es imputable al patrón en cambio, el nombramiento requiere de aceptación y formulación de la protesta de ley, que en forma genérica establece el artículo 128 de la Constitución Política.

4. - El contrato de trabajo está definido por la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 2º. El nombramiento no es definido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino únicamente por la doctrina.



5. - El contrato de trabajo es un acuerdo de voluntades; el nombramiento es un acto de potestad del Estado ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, porque el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos de la dependencia en cuestión.

6. - El incumplimiento del contrato de trabajo y de las normas aplicables, por parte del trabajador, da lugar a la aplicación de sanciones administrativas, como máximo ocho días de suspensión, a la rescisión del contrato y a la responsabilidad civil. El incumplimiento, por parte del trabajador al servicio del Estado, de las obligaciones derivada de su nombramiento y de las normas respectivas, permite, no sólo la aplicación de sanciones administrativas y del cese, sino que origina también la aplicación de la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece multas y penas que pueden llegar a la privación de la libertad.

7. - El contrato de trabajo tiene efectos legales diferentes a los que corresponden a la relación de empleo público. Porque la primera se refiere a derecho de carácter económico, cuya finalidad es lograr el equilibrio entre los factores de la producción, en cambio, la segunda tiene como objetivo fundamental, el bienestar público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

8- Los trabajadores privados, procedentes del contrato de trabajo participan a través de sus sindicatos en la elaboración directa de las normas aplicables a su relación laboral concreta, los trabajadores estatales, en cambio no tienen esa posibilidad.

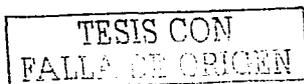
2.3 Connotaciones Jurídicas de Términos

Como lo señala el maestro Miguel Duhalt Krauss en su libro una selva semántica jurídica, respecto a la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado se encuentra en la selva semántica que la Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículos 89, 118), como servidores públicos (artículos 108, 113 y 114), o bien simplemente el término de trabajador (apartado "B", artículo 123 constitucional).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado habla de trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos alude a esta última acepción, en tanto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado utiliza el concepto de trabajador del Estado.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la nación, lo que ha terminado por confundirnos en un verdadero laberinto semántico.²⁷

²⁷ Miguel Duhalt Krauss, Una Selva Semántica y Jurídica: La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado p.85



2.3.1 Trabajador del Estado y Titular

¿Qué importancia tiene la delimitación conceptual?. Es fundamental, en virtud de que de tales conceptos se desprenden:

- a) Los sujetos de la relación jurídico laboral (Trabajador del Estado y Titular)
- b) Los sujetos derecho habientes de la seguridad social,
- c) Los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal y/o política.
- d) Para determinar quiénes son los trabajadores de confianza.

2.3.2 Trabajador

"Es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado", lo anterior de acuerdo con el artículo 8º. , de la Ley Federal del Trabajo. Tal afirmación se precisa con mayor claridad en el párrafo segundo del mismo artículo al señalar que " Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio".

Los elementos esenciales de la palabra trabajador son tres:

- A) La persona física
- B) La prestación personal del servicio
- C) La subordinación

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo.

La prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente, sin consentimiento del patrón.

El concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación, que supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Para Mario de la Cueva, la subordinación no pretende designar un status del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella a que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa, se habla pues de un término que no se constriñe en forma alguna, a la dignidad o libertad de los trabajadores

2.3.3 Trabajador al Servicio del Estado

De acuerdo con el apartado "B" del artículo 123 Constitucional señala quiénes son trabajadores al servicio del Estado, los cuales son los 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 extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, 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.

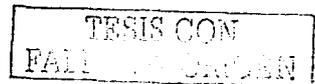
De lo anterior se entiende que legalmente no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de servicios públicos.

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.²⁸

La definición legal de trabajador al Servicio del Estado también la podemos desprender del artículo 3º de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional que consigna que:

Artículo 3. - Trabajador (al servicio del Estado) es toda persona que preste un servicio físico o intelectual o de ambos géneros en virtud de

²⁸ José Dávalos, Citado por De la Cueva Mario, Op. Cit. p. 3107



nombramiento expedido o por figuran en las listas de raya de los trabajadores temporales.

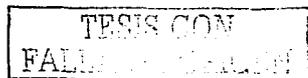
Este trabajador al servicio del Estado podrá ser de acuerdo al artículo 4º de la ley en cita, de confianza o de base. Los primeros únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social conforme lo establece la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

El maestro Miguel Duhalt Krauss agrega que los trabajadores al Servicio del Estado pueden ser:

- a) Por la naturaleza jurídica de su vinculación: relación civil o relación laboral
- b) Por la duración de la relación laboral: de planta o temporal
- c) Por su rango: funcionario o empleado.²⁹

El trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio subordinado 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 las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones General de Trabajo, o su equivalente.

²⁹ Duhalt, Op. Cit., p. 87

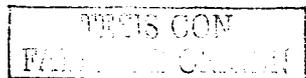


2.3.4 Patrón

"Es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores", lo anterior de acuerdo a lo señalado en el artículo 10 de la Ley Federal de Trabajo. En confrontación con la figura del trabajador, el patrón representa otro de los sujetos primarios de la relación jurídica del empleo. Al patrón se le reconoce un poder de jerarquía del que dependen en relación subordinada, los trabajadores de la misma. La definición de ley es precisa y objetiva no obstante el cuestionamiento que pudiera estimarse incompleta.

Incompleta en el sentido de que omite el concepto de subordinación y no alude al compromiso de retribuir el trabajo. Resulta evidente, a nuestro juicio, que al suprimirse la condicionante de la preexistencia de un contrato de trabajo ignorándose la limitante de la subordinación, pretendió fortalecerse el carácter expansivo del derecho del trabajo. Por otra parte el señalamiento de la contraprestación que se haga indispensable para definir el carácter del patrón, toda vez que la obligación del pago del salario está sobreentendida, es insalvable y por disposición de ley, irrenunciable.

Con el propósito de obligar directamente al patrón con los trabajadores y evitar el subterfugio de la intermediación desvinculante, la ley establece expresamente que "los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores, ello se desprende del artículo 11 de la Ley Federal del trabajo.



2.3.5 Titular

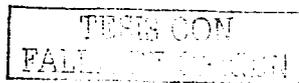
El artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que:

"la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los trabajadores de base".

Son también conocidos como altos funcionarios, y representan la titularidad máxima de una dependencia, esta categoría no se conceptualiza en la Constitución, pero se infiere de los cargos que tienen tal carácter del contenido del artículo 110 Constitucional.

En el ámbito del Poder Ejecutivo la Titularidad de la dependencia la asume el Secretario del ramo, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, 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 General de Trabajo de cada dependencia.

Por su parte en el Poder legislativo, la directiva de la Cámara de Diputados que ejerce la Titularidad en la relación laboral, se integra de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un "Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro



Secretarios y cuatro Prosecretarios también electos por la mayoría y en votación por cédula.

En el poder Judicial corresponde al Pleno de la Suprema Corte conforme se consigna en la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la facultad de nombramiento, de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo.

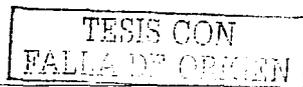
Se concluye, que la titularidad para el estudio del tema, constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral, se asume así la representación de la persona moral.

En el ámbito local-estatal, los altos funcionarios son el Gobernador, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Diputados de la Legislatura. Su alta encomienda los hace responsables políticamente, responsabilidad que le es ajena al resto de los servidores públicos.

2.3.6 Funcionario Público

El término funcionario no solo posee un carácter administrativo-jerarquizador, sino que lleva implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento acarrea un régimen de responsabilidad determinado.

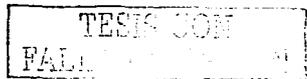
En el ámbito normativo constitucional el término funcionario público fue retirado junto con el de empleado público, del texto del artículo 11 por



reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, a cambio de dicha supresión se integraron ambos términos en uno solo, el de servidor público. Tal parecería que a partir de la reforma constitucional ya no tiene razón doctrinal el establecer la distinción entre funcionario y empleado público, sin embargo la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, asienta con toda justicia en la fracción III de su artículo 54 que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico del infractor. Luego entonces subsiste la importancia doctrinal de identificar conceptualmente al funcionario público

El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancia opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

Este concepto, desde el punto de vista administrativo, se adapta con mayor claridad al campo de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en la esfera administrativa, lo que excluye la situación de los demás funcionarios de los órganos constitucionales como el Congreso de la Unión que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular. Tratándose del Poder Judicial y aun cuando en éste la designación de los ministros de la Suprema Corte de



Justicia es hecha por el presidente de la República, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, es un régimen especial y acorde con la naturaleza de la función que desempeñan.

La distinción de funcionarios y empleados es relevante, ya que esta distinción recurre a ciertas características del trabajo que desempeñan unos y otros y a la legislación vigente, pone de relieve que por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los primeros y su revocación del cargo corresponde al titular del Ejecutivo Federal, pueden ser removidos por este en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones no es permanente; en cambio, tratándose de los empleados que son meros auxiliares y que únicamente ejecutan, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento a través de los cuales la ley considera que debe darse término a dicha relación y no de la confianza que se encuentra implícita en el acto del nombramiento.

La denominación de funcionario público, en consecuencia, no proviene de la naturaleza misma de la función pública, puesto que también ésta es desempeñada por la otra categoría de servidor público llamado empleado.

El elemento categórico para esbozar el régimen jurídico de la relación entre Estado y funcionario público, es el de la confianza, puesto que la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no solamente los divide, sino que en su artículo 8º. , excluye a estos últimos de las disposiciones relativas a los trabajadores de base, de donde resulta que,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en principio, el calificativo de trabajador de confianza coincide con la categoría de funcionario público.

De lo anterior se advierte que los funcionarios públicos o empleados de confianza en términos genéricos carecen de un estatuto jurídico como más adelante se apuntará.

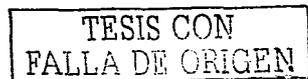
Tomando en consideración que los funcionarios públicos ocupan cargos situados en una estructura jerárquica, la subordinación que los una al inmediato superior, implica el deber de obediencia, diligencia, discreción, y reserva. Las obligaciones de los funcionarios públicos se determinan normalmente en las condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia o Secretaría de Estado.

Para Don Gabino Fraga, el funcionario público supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo.³⁰

Por su parte Don Andrés Serra Rojas, el funcionario se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.³¹

³⁰ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p.130

³¹ Andrés Serra, Op Cit, p.357



Para el Uruguay Sayagues Laso, los funcionarios públicos son las personas físicas que actúan como titulares de los órganos estatales.³²

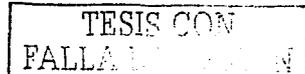
El funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal. Esta definición se complementa con la proporcionada por Olga Hernández Espíndola, quien define al funcionario público como un servidor del estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.³³

Así, en el Poder Ejecutivo se considera que el rango de funcionario inicia a partir del nivel de director general en la administración pública centralizada o sus equivalentes en la administración pública paraestatal.

En el poder Legislativo sería análogo con lo antes apuntado, en tanto que en el Poder Judicial las tareas de funcionario público recaen tanto en los jueces de distrito, magistrados y demás funcionarios administrativos con rango de director general o su equivalente.

³² Sayagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, p.255

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano* p. 1500



2.3.7 Empleado Público

Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.

El empleado público para el Dr. Gabino Fraga "supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública"³⁴ De esta definición se desprende que el empleado público no tiene facultades representativas ni fuera ni dentro del organismo o dependencia, es como señala Fraga un recurso humano que entrega su voluntad a la dirección del funcionario.

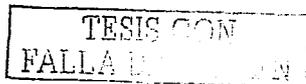
Por su parte el Dr. Andrés Serra Rojas agrega que "el empleado público, se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley"³⁵. Lo que ratifica que su trabajo en los órganos del Estado es conducido por el superior jerárquico, quien puede delegar determinadas tareas pero nunca renunciando a las responsabilidades consagradas en la norma.

Las características del empleado público son las siguientes:

- a) Denominación específica;
- b) Retribuido por salario;
- c) De naturaleza permanente o de base, y
- d) Creado por la ley.

³⁴ Gabino Fraga, Op Cit, p. 130

³⁵ Andrés Serra, Op. Cit. P. 359



Por exclusión, se identifica como empleado público a todas aquellas personas físicas que laborando para el Estado, no desempeñen algunos de los cargos que indicados en la parte relativa a los funcionarios públicos.

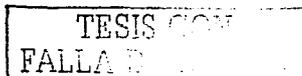
Los empleados públicos están regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir tienen un sistema jurídico definido

2.3.8 Servidor Público

Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidores de la administración pública paraestatal

Por reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el título cuarto del Constitución sufrió enmiendas, dentro de las cuales se encuentra el cambio de denominación del propio título cuarto adoptando el de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El cambio de denominación introdujo con meridiana claridad la homogeneización de los trabajadores del Estado para efectos principalmente de sus responsabilidades administrativas, civiles, y penales, pues todavía en la



Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1939 previa a la de 1979, estableció la diferencia entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados.

Dentro de los méritos de la reforma se encuentra el de haber dejado asentado en el primer párrafo del artículo 108 que:

"Se reputarán como servidores público a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."

De esta forma, la Constitución enuncia y no limitativamente las personas físicas que habrán de identificarse como servidores públicos. Así, si bien no se otorga un concepto legal de servidor público, sí se establece quiénes tienen esta categoría jurídica para los efectos referidos de responsabilidad.

De acuerdo con el artículo 1º de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se consideran servidores públicos

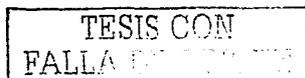
1. A los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión legislativo, Ejecutivo y Judicial.
2. A los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE...

3. A los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
4. A los de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.
5. A los del Instituto Nacional de la Vivienda.
6. A los de la Lotería Nacional.
7. A los del Instituto Nacional de Protección a la Infancia.
8. A los del Instituto Nacional Indigenista.
9. A los de la Comisión Nacional Bancaria.
10. A los de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
11. A los de la Comisión Nacional de Tarifas de Electricidad y Gas.
12. A los del Centro Materno-Infantil Maximiliano Ávila Camacho.
13. A los del Hospital Infantil,
14. Así como a los trabajadores de otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tales como:
 - a) A los trabajadores de Petróleos Mexicanos.
 - b) A los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad.
 - c) A los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - d) A los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México.

2.3.9 Cargo Público

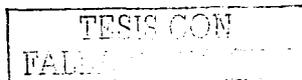
Es el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la Ley, como sinónimo de esta figura es el de puesto público.



La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, catalogaba como altos funcionarios de la Federación, al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas de los Estados de la República. (Artículo 2) Así por exclusión todos los demás trabajadores de la Federación y del Distrito Territorios Federales, serían considerados como funcionarios solamente y empleados.

De tal forma que existía la distinción entre alto funcionario y Empleado.

La nueva ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, considera sujetos de juicio político, en expresa remisión al artículo 110 de la Constitución General a: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito federal, el titular del órgano u órganos 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 directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Así como los Gobernadores de los Estados, los



Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales.

Todos los anteriores funcionarios encabezados por el Presidente de la República, el cual sólo puede ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común, aparentemente la nueva ley les da el rango de Altos Funcionarios

Es oportuno anotar, y con el ánimo de considerar ésta como una lista exhaustiva, que esta categoría de funcionarios sean estimados como trabajadores de confianza por la ley, es decir, el nivel de los cargos más elevados, reglamentándose debidamente su situación jurídica.

Expuestos los conceptos que se desprenden de la norma y la doctrina, es importante elaborar una aproximación sustantiva que explique la razón de la variedad de términos que como se expuso, lo que ha obligado en algunas legislaciones a hacer las precisiones necesarias para efectos jurídicos.

Así, los términos de trabajador del Estado y empleado público tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica en la ración jurídica laboral.

El término funcionario público puede tener dos efectos uno interno y otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia, interno también en los casos en que el funcionario asume la titularidad de la dependencia colocándose en

TESIS CON
FALLA DE CARRERAS

un extremo de la relación jurídica laboral. El efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal.

Por último, el término servidor público tiene una sustantividad externa, es decir, de servicio al gobernado, lo que permite definir e identificar al sujeto de responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado que sólo se justifican para los efectos internos expuestos.

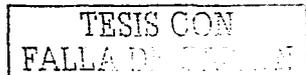
2.4 Salario

Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, así está dispuesto por el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo.

El salario es una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a su dignificación social, personal y familiar.

La integración del salario se determina en el ordenamiento mexicano mediante un sistema mixto que, por una parte, enuncia elementos como el pago en efectivo cotidiano-cuota diaria; las gratificaciones, percepciones, comisiones y las prestaciones en especie, y por otra, reconoce la fórmula general de que el salario comprende cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo (artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo).

Para la fijación de los salarios, el derecho utiliza también un sistema mixto que abandona a la libre voluntad de los trabajadores y patronos el



monto de los salarios, amén de introducir un cuerpo de limitaciones tutelares, entre éstas pueden citarse la imposibilidad de acordar niveles inferiores a los mínimos fijados por la ley; la obligación del pago de salarios remuneradores con base en la cantidad y calidad de los servicios. Para la preservación de este derecho converge la intervención de las autoridades laborales para revisar o modificar las condiciones de trabajo y en su caso establecer los salarios remuneradores respectivos.

Otra limitación fundamental es el principio de igualdad de salarios para trabajos iguales; cabe, mencionar que aunque su estudio merezca una voz independiente, el salario mínimo también es entendido como una limitante a la libre fijación de los salarios.

Una vez analizados los conceptos jurídicos básicos en el derecho laboral burocrático, se abordará la problemática de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

TESIS CON
FALLA DE CUBIERTA

CAPÍTULO III
TRABAJADORES DE CONFIANZA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

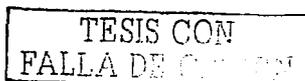
3.1 Trabajadores de Confianza en las diversas legislaciones mexicanas.

El artículo 123 constitucional no consignó desde su origen, ningún principio o idea que pudiera relacionarse con los trabajadores de confianza; más aún, el término ni siquiera se empleó por las leyes locales del trabajo promulgadas en las entidades federativas. Fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que se refirió en algunas ejecutorias al concepto empleado de confianza, para otorgarle un valor legal y gramatical al mismo tiempo, que permitiera su correcta ubicación en la relación de trabajo; sostuvo que de confianza serían únicamente "los altos empleados que por razón de sus funciones, tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, y aquellos que también por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la misma". Con base en esta definición quedó fijado, en nuestro medio jurídico el principio de los elementos que conforman el trabajo de confianza.

3.1.1 Trabajadores de Confianza en la ley laboral de 1931.

La legislación de 1931 sólo se refería a los trabajadores de confianza en sus artículos 48 y 126, fracción X, en términos sumamente vagos, imprecisos y además, contradictorios. Dichos artículos preceptuaban textualmente lo siguiente:

Artículo 48: "Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajan en la empresa, aún cuando no sean



miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa."

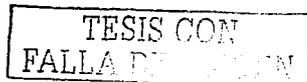
Artículo 126: "El contrato de trabajo terminará, fracción X; por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia; más si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas en que éste existe, volverá a él, salvo que haya motivo justificado para su despido."

Lo mismo se observará cuando el trabajador que desempeña un puesto de confianza, solicite volver a su antiguo empleo ³⁶

Como se observa el artículo 48 parecía identificar a los empleados de confianza con trabajadores distintos de las personas que desempeñan puestos de dirección o de inspección de las labores y, por el contrario, la fracción X del 126 parecía confundir a los empleados de confianza, precisamente, con las personas que desempeñan puestos de dirección, fiscalización o vigilancia.

Nuestro más alto tribunal sostuvo como ya quedó señalado, 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

³⁶ Ley Federal del Trabajo de 1931, citado por Baltazar Cabazos Flores, *Los Trabajadores de CON. FIANZA*, p.12-13



negociación, o aquellos que también, por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa.

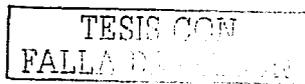
Los trabajadores de confianza empezaron a identificarse cada vez más con las empresas de donde prestaban sus servicios. En las discusiones acerca de los contratos colectivos estaban siempre de parte del patrón, pues sabían que a ellos se les otorgarían siempre mejores prestaciones. Se convirtieron, en suma, en los privilegiados del derecho laboral.

Hasta 1970 no había obligación por ley de dar aguinaldo a los obreros, mientras que a los trabajadores de confianza se les daba una quincena y a veces hasta un mes. Con el tiempo, la situación privilegiada que gozaban este tipo de trabajadores terminó. Las conquistas de los trabajadores sindicalizados eran cada vez mayores y en muchos casos separaban incluso a las de los trabajadores de confianza, que empezaron a recelar de su situación laboral.

Cuando en 1968 se dio a conocer el anteproyecto de una nueva ley de trabajo, apareció en ella la regulación de la prestación de sus servicios, como casos de excepción, lo que los colocó en una situación de franca desventaja en relación con los demás trabajadores.

3.1.2 Trabajadores de Confianza en El Proyecto de Ley de 1968.

Se reguló a estos trabajadores bajo el rubro de trabajos especiales, quizá con el propósito de protegerlos jurídicamente de manera especial, personas que de cualquier manera son trabajadores que disfrutaban de todos los beneficios



del artículo 123, con modalidades que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones: de ahí que en todos los problemas que surjan en materia de interpretación de los contratos respectivos, existirá la presunción juris tantum de que la función no es de confianza; por lo tanto será indispensable probar que, de conformidad con la índole de las funciones, se dan los caracteres de la excepción.

Sin embargo, dicha protección resultó teórica, ya que en la práctica no sólo no se les dio un tratamiento preferencial como dichos trabajadores esperaban, sino que, por el contrario, se les limitó en la mayoría de los casos muchos de los derechos ya adquiridos que les otorgaba la ley de 1931.

En la exposición de motivos de la actual ley, el 9 de diciembre de 1968, trató de justificarse la existencia del artículo 181, aduciendo que existen trabajos especiales que las disposiciones generales de la ley no son suficientes para su reglamentación; y, en segundo lugar, la solicitud de los trabajadores y aún de las empresas para que se incluyeran en la ley las normas fundamentales sobre los trabajos especiales.

Este proyecto modificó el término de empleados de confianza que se venía utilizando, por el de Trabajadores de confianza a fin de dejar consignado con la mayor precisión que estas personas son trabajadores y que únicamente en función de ciertas características especiales están sometidos en algunos aspectos a una reglamentación especial, lo que quiere decir que, salvo las modalidades contenidas en el capítulo, tienen derecho a todos los beneficios que se consignan en el proyecto tales como aguinaldo, prima de

TESIS CON
FALSA

vacaciones, prima de antigüedad, remuneración del servicio extraordinario, etc.

El proyecto se propuso respetar, hasta donde es posible, el principio de igualdad con los demás trabajadores; así el artículo 182 previene que los salarios de los trabajadores de confianza no podrán ser inferiores a los que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa.

El artículo 183 resuelve las cuestiones relativas a las relaciones entre los trabajadores de confianza y los demás trabajadores: los primeros no podrán formar parte de los sindicatos, lo que no implica que no podrán organizar sindicatos especiales.

El artículo 184 analiza la aplicación de los contratos colectivos a los trabajadores de confianza; previene que las relaciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo se extienden al personal de confianza, salvo disposición contraria consignada en el mismo contrato. Para dictar esta norma se tomó en consideración que las condiciones colectivas de trabajo se aplican, por regla general, a los trabajadores de confianza, aunque, es posible que en los contratos individuales de este personal se establezcan condiciones distintas, con la limitación ya indicada de que éstas no deberán ser inferiores a las que rigen para trabajos semejantes.

El proyecto considera que no sería posible aplicar a los trabajadores de confianza el reglamento general que rige la rescisión de las relaciones de trabajo, porque si tal cosa se hiciera, estos trabajadores quedarían equiparados a los restantes trabajadores, lo cual haría imposible su

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

existencia. Por estas condiciones se adoptó una posición intermedia que consiste en que si bien la rescisión de las relaciones no está regulada por las normas generales, tampoco será suficiente la voluntad del patrón para que la rescisión se produzca, sino que será indispensable que exista y se pruebe un motivo razonable de pérdida de la confianza. Por lo tanto, cuando en el juicio correspondiente no se pruebe la existencia de ese motivo, la autoridad del trabajo deberá decidir si el despido fue injustificado. Por motivo razonable de pérdida de confianza.

3.1.3 Trabajadores de Confianza en el Artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo de 1970

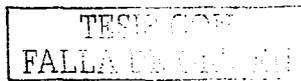
Según señala Néstor de Buen, en el Primer Anteproyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, "se utilizó una doble fórmula: por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto. Después se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada, por último, a la analogía y otorgando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión."³⁷

En efecto, el artículo 8° del referido anteproyecto, señalaba:

"La categoría de empleado de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de:

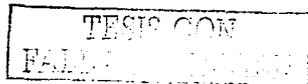
³⁷ Néstor de Buen L. Citado por Miguel Acosta Romero, Derecho Burocrático Mexicano, p. 359-360



- I.- Los directores, administradores y gerentes generales cuando tengan carácter de trabajadores.
- II.- Los directores técnicos y administrativos y sus colaboradores inmediatos, tales como jefes de producción, de laboratorios, de investigaciones, de seguridad industrial de compras y ventas, de personal y otros semejantes, cuya capacidad y alto grado de responsabilidad depende el buen resultado de los trabajos.
- III.- Los abogados y contadores que tengan a su cargo respectivamente, la defensa de los intereses de la empresa y su contabilidad.
- IV.- Los cajeros encargados de la entrada y salida de caudales y las personas que manejen los fondos de la empresa o establecimiento.
- V.- Las personas encargadas de guardar los secretos de fabricación.
- VI.- Las personas que tengan a su cargo la vigilancia general de los trabajos.
- VII.- Las personas que presten servicios personales al patrono, tales como el secretario o secretario particular y cuya actividad, discreción y celo serán indispensables para un trabajo eficaz.
- VIII.- Las personas que desempeñen funciones o actividades análogas a las enunciadas en las fracciones, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje."³⁸

Este artículo fue rechazado por el sector obrero, entre otras causas, por su larga enunciación y porque, en todo caso, la aplicación de la analogía podría operar en detrimento de los intereses de los trabajadores. Obligado el legislador a buscar una nueva fórmula que mereciese la aprobación de todos

³⁸ Jorge Trueta Urbina, Ley Federal del Trabajo, p. 27

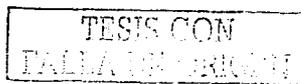


los sectores, se llegó al texto del artículo 9º de la actual Ley Federal del Trabajo. Dicho precepto dice:

"La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento."

Como se puede apreciar del artículo en cita contiene dos párrafos contradictorios; el primero que es correcto, a juicio de varios jurisconsultos tales como Néstor de Buen, Mario de la Cueva, Cabazos Flores, entre otros; ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos. Con ello se evita en lo posible que el patrón califique como de confianza ciertos puestos buscando el beneficio de que los trabajadores que los ocupen no se sindicalicen, y, en su caso, se vean privados de la estabilidad en el empleo. Contradice al segundo que previene que determinadas funciones tienen el carácter de confianza, sólo cuando tengan carácter general, lo cual no es correcto.

¿Qué debe entenderse por funciones de carácter general? En el dictamen que se acompañó a la ley en estudio los diputados, señalaron: "...hace referencia a que la función tenga ese carácter y no a que la actividad del trabajador deba referirse de manera absoluta, a todas las actividades de la empresa, ya que es posible que las funciones de dirección, de vigilancia o de fiscalización... estén encomendadas a varias personas, cada una de las cuales ejerza su actividad en un establecimiento o en un aspecto determinado



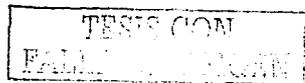
de la actividad de la empresa. Pero dentro de este concepto el término "funciones de carácter general", resulta indispensable, porque si toda persona que ejerce una actividad directriz para la realización de una labor concreta, fuese un trabajador de confianza, ocurriría que únicamente los trabajadores de la categoría inferior o más simples serán trabajadores de base o de planta."³⁹

Como se observa es más clara la exposición de motivos, ya que precisa que las funciones de confianza han de relacionarse con la vida misma de la empresa, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administración y vigilancia generales.

La última parte del artículo expresa que son de confianza los trabajadores que realicen trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento, lo que significa que son aquellas actividades que podría realizar el patrón personalmente pero que en ocasiones por necesidad y en otras por comodidad, las delega a otras personas; por ejemplo, el patrón podría escribir su correspondencia y archivarla, conducir su automóvil ordenar sus citas, entregar documentos confidenciales, etc., pero es evidente que será mejor que esas tareas las realice una secretaria, un chofer o un mensajero. A estos trabajadores que son depositarios de datos confidenciales, la ley les atribuye el carácter de confianza.

Sin embargo, la definición legal de este concepto, señala como funciones de ese carácter, las de dirección, inspección, vigilancia y

³⁹ Nestor de Buen L... Derecho del Trabajo, pág. 422

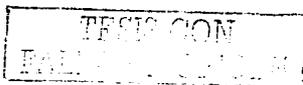


fiscalización cuando sean de índole general y también las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

De esa determinación de la Ley, resultan como características importantes las de dirección, inspección vigilancia y fiscalización las cuales se definen a continuación.

La dirección desde el punto de vista semántico significa la acción de dirigir y tiene como equivalentes las palabras enderezar, conducir, educar, orientar encauzar, encaminar y aconsejar; así las funciones de dirección, son aquellas que están a cargo de una o varias personas, cuyas facultades delega el patrón a favor de una determinada persona, los autoriza a hacerse cargo de la realización de los fines de la empresa. Esta facultad de dirección es la más amplia que un trabajador puede tener, pues es indudable que incluye las demás labores de confianza enunciadas por la Ley.

Inspección es la acción de inspeccionar y tiene como equivalentes examinar, registrar, observar, intervenir y reconocer. Resultando como definición que las funciones de inspección son de carácter técnico y tienen por objeto verificar que los trabajos de la empresa se ejecuten con sujeción a las instrucciones o normas establecidas para la realización del trabajo en la empresa. Esta facultad de inspección comprende a todo trabajo en general, incluyendo al trabajo profesional, esto es, la persona facultada para ejercer funciones de inspección en general, será responsable ante el patrón de la buena o mala calidad del trabajo que realice el personal de la empresa.



Vigilancia es la acción de vigilar y sinónimos de este verbo atender, custodiar, velar, cuidar. Vigilancia es el cuidado exacto en las cosas que están a cargo de uno y también el servicio ordenado y dispuesto para vigilar, definiendo las funciones de vigilancia como la que el patrón delega a uno o más trabajadores la custodia de todo o parte del patrimonio de la empresa, abarcando esta función de vigilancia a la observación de la conducta de los demás trabajadores en relación con los intereses de la empresa, siendo por esto una función muy característica del trabajador de confianza; claro que como dice el Maestro Trueba Urbina ⁴⁰, no debe confundirse esta función por ejemplo, con la vigilancia de la portería" que son cosas muy distintas".

Fiscalización es la acción de fiscalizar y equivale a los términos de revisar y verificar. La fiscalización faculta a las personas que las ejercen, para averiguar y analizar las operaciones y acciones que están a cargo de otro u otros trabajadores, abarcando estas funciones el control de los ingresos y egresos de la empresa.

3.2 Trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La fracción XVI del Apartado B del artículo 123 constitucional remite a la ley reglamentaria para conocer cuáles cargos serán considerados de confianza.

⁴⁰ Alberto Trueba Urbina, "Derecho Social Mexicano", p. 20

Así, en cumplimiento de dicha fracción constitucional el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un sistema de calificación de trabajadores de confianza.

Artículo 5°. - Son trabajadores de confianza:

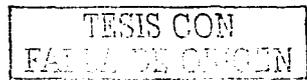
I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

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

- 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la alta y baja de inventarios.
- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; secretario, subsecretario, Oficial Mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.
- j) Los secretarios particulares de: secretario, subsecretario, Oficial Mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.



- k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consignen el catálogo de empleos de la Federación para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, el director general de Departamentos y Oficinas, el tesorero general, los cajeros de la Tesorería, director general de la administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el director industrial de la Imprenta y Encuadernación y el director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El contador y el Subcontador Mayor los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de senadores: Oficial Mayor, tesorero y subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: "los secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios del tribunal pleno y de las salas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este sistema de calificación se presentan tres criterios para considerar a los trabajadores de confianza:

- a) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo.
- b) Por la naturaleza de sus funciones.
- c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

El artículo 7° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que:

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

De donde se desprende que cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no determina con precisión que el empleado es de confianza se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de esta ley.

Por su parte, en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas paraestatales, las funciones de confianza están asimismo definidas en forma específica:

A) Por lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B de la Constitución

- B) Por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y
- C) Por las referidas condiciones, reglamentos interiores de trabajo.

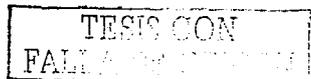
3.3 Trabajador de Confianza

Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan. Empleado de confianza, voz que se emplea como sinónima de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico 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.⁴¹

Para determinar el significado de este término, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, 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

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano p. 3110



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.

La tesis que a continuación se cita señala qué debe entenderse por trabajador de confianza:

" Empleados de confianza. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivas o administrativas en nombre del patrón, y que, por su carácter legal substituya a éste a quien representa. Para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente el ánimo de otra la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo orille a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que aquélla se adquiere puede perderse debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en el que se depositó confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. La pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansen en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida, y en, materia de trabajo, su justificación cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza y por eso se le despide" Amparo 767 de 1942. Sección 1º José Prado Romaña. 4 de julio de 1942, p 108.

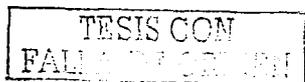
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este contexto, la confianza es un problema psicológico y sobretodo subjetivo, en virtud de múltiples características y circunstancias de quien la siente y 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.

En otras palabras, conforme a lo establecido en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 Constitucional, la ley es la única que debe agotar los cargos que serán considerados de confianza, por lo cual solamente una reforma que provenga del Poder Legislativo podrá detallar qué cargos serán considerados de confianza.

Pero en realidad los cargos enumerados en el artículo citado ¿Son todos ellos trabajadores de confianza?. Los legisladores han sido inflexibles al elaborar una larga enumeración de los puestos de confianza, ya que en algunos casos el ejercicio del puesto es técnico, sin embargo se requiere que las personas que lo ocupen cuenten con ciertas calidades personales para su eficaz desempeño, lo que significa que no todos los cargos señalados en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son de confianza, pues hay que recordar que aunque estos puestos por designación de ley se consideren como tales, lo que importará siempre será la naturaleza de las funciones que se desempeñen.

Se les trata de reglamentar como caso de excepción, no porque exista una diferencia en esencia con los demás trabajadores, sino en razón de la naturaleza de sus funciones, pues de acuerdo con la definición de trabajador de confianza, tienen a su cargo el buen funcionamiento de la administración



pública; sin embargo tal tratamiento tiene como consecuencia que se alejen de los principios consagrados como fundamentales en el artículo 123 Constitucional, el que trata de tutelar y reivindicar a los trabajadores de confianza como parte de la clase trabajadora.

3.4 Derechos y Obligaciones de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se encuentran regulados en la Constitución General, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los Reglamentos Interiores de cada dependencia o Secretaría de Estado.

3.4.1 Derechos de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado

Un problema que se presenta dentro del tema en estudio, es que el ya citado artículo 5º., de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala quiénes son considerados como trabajadores de confianza y no obstante con esa larga enumeración en su artículo 8º. , los excluye del régimen tutelar de la ley. ¿Existe la posibilidad de aplicar en forma supletoria la Ley Federal del Trabajo para los puestos de confianza del apartado "B" del artículo 123 Constitucional?. Evidentemente no, lo anterior es por lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el cual se observa lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Para reforzar el argumento señalado se cita la siguiente ejecutoria:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CALIDAD DE LOS. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentre previsto en dicho ordenamiento disposición directa o exista alguna, por tanto como la calidad de confianza de un trabajador al Servicio del Estado, depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo."

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1984, Cuarta Sala, pág. 68 (ejecutoria)

Como se aprecia, el artículo 5º. , de la legislación burocrática tan solo enumera quiénes son considerados trabajadores de confianza, mas en ningún artículo posterior regula los derechos más elementales que deben tener, por el simple hecho de ser también trabajadores; sin embargo sí regula su existencia en materia de obligaciones, concretamente en su artículo 43. Como se sabe una de las finalidades del Estado es el proporcionar a sus ciudadanos el bien común, situación que se olvida completamente al omitir reglamentar la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

situación jurídica de los trabajadores de confianza, por lo que se debe evitar que se siga dejando en completo estado de indefensión a estos trabajadores.

No obstante lo anterior, esta situación tiene que ser analizada con mayor profundidad, pues si bien los trabajadores de confianza no están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sí lo están por algunas de las disposiciones contenidas en el Apartado B del artículo 123 constitucional.

La fracción XIV de este apartado previene:

"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"

Derivado de la redacción del artículo mencionado, no queda claro si las bases expuestas en ese artículo deben o no aplicarse a los trabajadores de confianza, estimando en principio, que no hay razón jurídica fundada para que no les sean aplicables.

Esta opinión se fortalece con la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en las páginas 5, 6 y 7 de esta ponencia se transcribe completa y que en su parte relativa asienta:

"El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el gobierno federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII, que señala que los Militares, Marinos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Miembros de Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del Apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general a las condiciones laborales según las cuales debe prestarse el servicio e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna excepto a o relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita."

En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo

TESIS CON
FALLA DE CARGO

Los derechos de los funcionarios pueden ser divididos en dos clases:

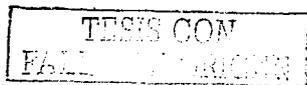
- a) Derechos al empleo o a la función (estabilidad, ascenso, sueldo y otras retribuciones durante la prestación, y aun después, verbigracia, jubilaciones y pensiones)

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Este principio les debe ser aplicado a los trabajadores de confianza. Si bien es cierto que en la práctica, por las mismas características del puesto o exigencias desempeñadas (sobretudo tratándose de funciones de elevada jerarquía), estos trabajadores laboran cotidianamente jornadas mucho mayores sin cobrar horas extras, esto no implica que lo previsto en la fracción citada pierda su vigencia y hasta en tanto no se establezca una jornada específica para este tipo de trabajadores, tienen derecho a exigir que se aplique en su beneficio el principio de la jornada diaria máxima de trabajo y el pago adicional de las horas extraordinarias que laboren.

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

Estimamos que los trabajadores de confianza también son seres humanos como los de base que necesitan de periodos de descanso y,



salvo los casos de verdadera urgencia deben disfrutar del día de descanso semanal.

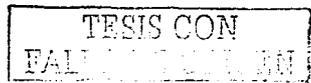
III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año.

Surge de nueva cuenta la necesidad que tiene el trabajador de confianza de un descanso, en este caso más prolongado que el descanso semanal, justifica que este principio les es aplicable con independencia del nivel jerárquico que ocupen.

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

Con independencia de la jerarquía que tengan, los trabajadores de confianza tienen derecho al salario. Al respecto, resulta aplicable lo previsto en el artículo 5º de la Constitución, referente al derecho de toda persona a recibir por la prestación de sus servicios un salario, en el mismo sentido el artículo 127 del mismo ordenamiento, terminando el razonamiento en el artículo XIV del apartado B de la Ley fundamental señala que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo. Si bien este principio no puede aplicarse a los trabajadores de confianza de manera generalizada derivado de la diversidad de funciones y responsabilidades que pueden tener los funcionarios en las distintas dependencias por más que incidentalmente coincidan en categorías o



designación de sus nombramientos, existen casos en los que este principio sí encuentra aplicación, verbigracia, los Secretarios de Estado, que tienen el mismo cargo y responsabilidad frente al titular del Ejecutivo Federal y que perciben el mismo salario,

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

Principio éste que debe ser plenamente aplicado en beneficio de los trabajadores de confianza.

- VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

Por cuanto hace a la designación, será aplicable lo previsto en esta fracción, salvo cuando se trate de trabajadores de confianza cuyo nombramiento está sujeto a la discrecionalidad del titular del Ejecutivo Federal o de los secretarios de Estado.

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

Estimamos, salvo que deban cubrirse puestos en los que el nombramiento del titular esté sujeto a la discrecionalidad del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado, en los demás casos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puede proceder la aplicación, para los trabajadores de confianza, del derecho de escalafón, por más que en la práctica no se esté acatando esta disposición.

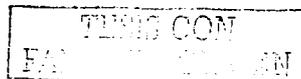
IX Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley,

Respecto a lo previsto los trabajadores de confianza tienen derecho a la estabilidad en el cargo, en tanto no den motivo para su cese.

Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no se insertan en el régimen laboral que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales, que en el apartado de derechos de los servidores públicos en general ya vimos que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la garantía de audiencia, por la cual se exige a la autoridad, de conformidad con lo estipulado en el artículo 14, que escuche en defensa al interesado, antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos; lo mismo podría decirse acerca de la garantía de legalidad (artículo 16) que ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los trabajadores de confianza.

3.4.1 Obligaciones de los Trabajadores de Confianza.

Como quedó señalado en el capítulo II de este trabajo, existen diversas clasificaciones de los trabajadores de confianza, dentro de las cuales se encuentran los titulares, quienes como se señaló tienen la representación de

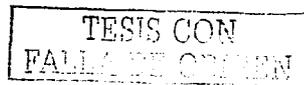


la figura en estudio, situación que la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado les otorga una serie de obligaciones en específico, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 43 de la ley citada y que señala:

- I. Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes, y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar a los veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la Invasión Norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieran prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos de párrafo que antecede, en cada una de las dependencia se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el Título Tercero de esta Ley.

- II. Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general; Este derecho está ligado al derecho del trabajador a la seguridad e higiene laboral.
- III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;



- III. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.
- IV. Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:
- a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
 - b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.
 - c) Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.
 - d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
 - e) Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.
 - f) Establecimiento de escuelas de administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.
 - g) Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- h) Constitución de depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

- VIII. Conceder licencia a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en lo términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:
- a) Para el desempeño de comisiones sindicales.
 - b) Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
 - c) Para desempeñar cargos de elección popular.
 - d) A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 11 de la presente Ley, y
 - e) Por razones de carácter personal en los términos del artículo 11 de la presente Ley, y
 - f) Por razones de carácter personal del trabajador.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- IX. Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos, siempre que se ajusten a los términos de esta Ley,
- X. Integrar los expediente de los trabajadores y remitir los informes que se les soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.

Desde el punto de vista de trabajadores, el personal de confianza en sus diversas denominaciones, también deben contar con el mínimo de obligaciones con los que cuentan los trabajadores de base, ya que también son trabajadores, en consecuencia deben tener como obligaciones:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;

Éste es un deber que todo trabajador debe cumplir, ya que si se le otorgó un nombramiento es con la finalidad de que vele por los intereses del estado y sobretodo apoye a la ciudadanía con la labor que le fue encomendada.

Esta obligación desencadena tres principios fundamentales:

- a) principio de obediencia jerárquica,
- b) principio de actuación legal con cumplimiento de la norma, y
- c) principio de eficiencia en la prestación del trabajo.

TESIS CON
FALLA DE OMBEN

II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;

Estas buenas costumbres implican el abstenerse de conducirse en forma prepotente, irrespetuosa o altanera en el centro de trabajo, las buenas costumbres imponen una actitud afable y respetuosa lejana a la embriaguez o drogadicción.

III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;

IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

Éste deber se conoce en la doctrina como el deber de discreción o de secreto profesional, el cual le impone al trabajador la convicción de que en su silencio descansa la seguridad y tranquilidad de la nación, situación que es totalmente aplicable a los trabajadores a que hacemos referencia por la calidad que se les otorga, que es precisamente la de confianza, y por la naturaleza de los asuntos que tratan que en los más altos niveles se tratan asuntos muy delicados de la administración pública sobre los cuales debe existir una absoluta reserva.

V. Evitar la ejecución que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI. Asistir puntualmente a sus labores;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo,

Esta obligación es interesante, en virtud de que no son pocas las veces en que los trabajadores realizan trabajos de proselitismo a favor de determinado partido político. Dentro de la propaganda prohibida están aquellas relacionadas con fines religiosos, comerciales y políticos, en éste último caso opera la excepción relativa a la propaganda de naturaleza sindical.

VIII Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Como se observa esta última obligación es un deber, así, el trabajador de confianza, tiene que asistir a los centros de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Es importante destacar que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47º se encuentran las obligaciones de los servidores públicos, en consecuencia, obligaciones básicamente para los trabajadores de confianza:

"Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que

TESIS CON
FALLA DE ORGAN

correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

1. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
2. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
3. 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 a que están afectos;
4. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas;
5. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
6. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio desviación o abuso de autoridad;
7. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

TESIS CON
FALLA DE CONCIENCIA

8. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la precedencia de las órdenes que reciba;
9. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;
10. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;
11. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;
12. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
13. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;
14. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

15. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción trece y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;
16. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción trece;
17. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción trece;
18. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta ley;

TESORO
FALLA DE URGENTE

19. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;
20. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;
21. Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;
22. Abstenerse de cualquier de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público;
23. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados en adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

24. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

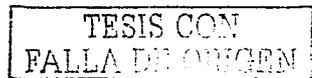
Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría general, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

3.5 Restricciones Legales a los Trabajadores de Confianza

La tendencia del legislador ha sido la de limitar los derechos de los empleados de confianza. En otros tiempos se llegó al extremo de negarles la condición de trabajadores porque se suponía su vinculación a los resultados de las empresas. Hoy no tiene mayor valor ese punto, pero sin demasiada justificación la ley crea en su perjuicio un sistema discriminatorio que carece de apoyo constitucional. Pueden señalarse las siguientes limitaciones legales:

3.5.1 En Relación con su Libertad Sindical.

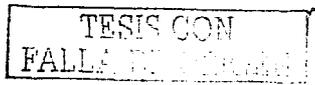
La fracción XVI del artículo 123 constitucional estipula que "tanto los obreros como los empresarios, tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Exclusión expresa que determina el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.



Artículo 70."Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales."

Pero en realidad ¿Pueden los trabajadores de confianza formar sus propios sindicatos? ¿han dado resultado?; lógica y evidentemente no, por razones obvias. Ejemplo de ello el conflicto de 1976 en donde los trabajadores de confianza del Combinado Industrial de Ciudad Sahagún en el Estado de Hidalgo, de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A. (quienes sujetan su régimen legal en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, estallaron en huelga y la gran mayoría de estos trabajadores quedaron desempleados, desmantelándose su organización sindical.

En 1973-74 los considerados empleados de confianza en la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril manifiestan a la Dirección General de ese entonces (Licenciado Emilio Krieger Vázquez, quien sustituyó a Jesús Reyes Heróles) una serie de inquietudes relacionadas con las condiciones de remuneración, estabilidad laboral y reglamentación, de sus funciones de trabajo. En ese tiempo la CNCF deja de operar con ganancias y cuando en su estado financiero los pasivos empiezan a superar a los activos, los obreros organizados en grupo militante sindical plantean un programa democratizador en la sección 200, decidieron solicitar formalmente su registro como sindicato ante la Secretaría del Trabajo, mismo que les fue concedido el 20 de septiembre de 1975 (dos días antes del destape del expresidente Lic. José López Portillo), el exprecandidato Porfirio Muñoz Ledo les concedió el registro, pues se trataba de sumar adeptos a la causa. Finalmente



emplazaron a huelga a la empresa demandada A pesar de que la junta de Conciliación y Arbitraje había dado trámite legal (en septiembre de 1974) a un pliego petitorio de la coalición de trabajadores de confianza de CNCF solicitando aumento general de salarios, en esta ocasión negó todo lugar al trámite petitorio con emplazamiento a huelga. Allí se inició una querrela legal negativa para el sindicato de empleados que se confirmaría poco más de medio año después con otro fallo desfavorable al emplazamiento a huelga por las mismas demandas.

¿Qué pasaba? ¿Un sindicato reconocido por la máxima autoridad del trabajo no podía ejercer los derechos de huelga y contratación colectivos? Las demandas de los huelguistas fueron negadas, así después de un largo periodo de huelga los activistas del movimiento empezaron a buscar otras colocaciones, otros volvieron a la planta aceptando condiciones humillantes de trabajo y sujetos a la represión directa de la empresa.

Se trata de una antigua ley no escrita pero que es indiscutible. El puesto de trabajador de confianza no se lleva con el de carácter sindical. El trabajador de confianza que se sindicalice deja en ese mismo momento de ser trabajador de confianza. Por lo tanto, los sindicatos de estos trabajadores tendrán siempre una vida precaria, simplemente política.

3.5.2 En Relación con su estabilidad en el Trabajo.

Como puede apreciarse, los trabajadores de confianza no gozan de la inamovilidad de los de base. Así lo indica el Apartado "B" del artículo 123

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha confirmado en jurisprudencia definida:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA.- No están protegidos por el Apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la constitución, Apartado B sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo".

Informe del Presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981, Cuarta Sala, pág. 237.

En otra ejecutoria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa que:

"La fracción XIV del apartado en cita (apartado B) estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de la seguridad social a que en precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en lo general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto a en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto en lo relativo a la estabilidad en el empleo".

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda parte, Cuarta Sala, 1983, págs. 18 y 19.

La mayor parte de los Estados de la República, excluyen de sus legislaciones a los trabajadores de confianza, otros, únicamente los protegen en cuanto a las medidas protectoras del sueldo y de los beneficios de la seguridad social, pero ninguno les concede el derecho a la estabilidad, definiéndolos como aquellos que ejercen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, haciendo aparecer muchos cargos de confianza en largas listas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Casos especiales, lo constituyen los Estados de Coahuila, Durango, Morelos y Jalisco⁴². La legislación de Coahuila establece que los trabajadores de confianza se rigen por los generales de esta ley en cuanto no la contraríen...pero no gozan del derecho a la inamovilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, por lo cual en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia, dejarán de surtir los efectos del nombramiento que se les haya otorgado

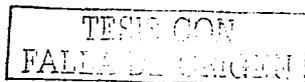
Durango (24-VII-80): "Los empleados de confianza no disfrutarán del derecho de inamovilidad, pero gozarán de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en esta ley"

Morelos (27 de diciembre de 1984): Esta ley sólo regirá las relaciones entre los poderes del Estado y ayuntamientos y los trabajadores de base, los empleados de confianza tendrán los derechos que le sean aplicables de acuerdo con esta Ley y la costumbre.

Por lo que respecta a Jalisco (22 de marzo de 1984): "Tratándose de servidores públicos de confianza, las entidades públicas de que se trate, podrán rescindir la relación laboral, si existiere un motivo razonable de pérdida de confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento o contrato de trabajo".

El licenciado Navarro, agrega que tal criterio se desprende de la interpretación que de la Ley para los Servidores Públicos del estado de Jalisco

⁴² Guillermo Hori Robaina. "Trabajadores de confianza". Revista Respensa, p.16.



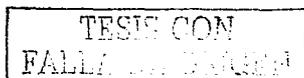
y sus Municipios, hizo la cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar la competencia controvertida con el Poder Ejecutivo de Gobierno del Estado y el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del propio Estado, que a continuación se transcribe:

"Trabajadores al Servicio del Estado de Jalisco de confianza, cese de los. Competencia del Tribunal de Arbitraje y escalafón de la propia Entidad. Los artículos 46 de la Constitución Política de Jalisco y sus Municipios, no hacen distinción entre empleados de base y de confianza en lo que respecta al ejercicio de la acción por cese, razón por la que el Tribunal de Arbitraje y Escalafón del Estado de Jalisco es la autoridad competente para conocer de los juicios promovidos por los trabajadores de confianza con motivo de tal sanción".⁴³

Lo anterior, constituye otro progreso jurisdiccional en la lucha de los trabajadores de confianza en contra del estado de indefensión en que se encuentran.

El trabajador de confianza es indispensable en la administración pública en todos sus niveles, federal, municipal y estatal, ya que sería absurdo concebirla sin las funciones de dirección, fiscalización, vigilancia e inspección que ejecutan estos trabajadores, verdaderos técnicos, especialistas en su mayor parte sin militancia partidista, que sin embargo, cada cambio de administración, como también sucedía con los trabajadores de base, son

⁴³ Ibid. p. 16



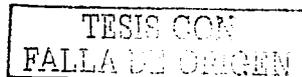
sustituidos por amigos y parientes de los nuevos titulares, con grave perjuicio no solamente de los desplazados, sino para la administración pública.

Con los argumentos esgrimidos, la Cámara de Senadores al discutir el proyecto de ley, se tomó también en consideración el criterio de la funcionalidad respecto de la posibilidad de movilizar sin trabas al personal de cierto nivel administrativo, lo que según el Senador Ruiz Vasconcelos no significaba que se fuera a llamar a los impreparados y a los que se venden para ocupar esos puestos, sino posibilidades flexibles y amplias para la administración para utilizar, llamar y ubicar al personal adecuado según los requerimientos de las necesidades actuales y futuras.⁴⁸

En muchas ocasiones, se califica a los trabajadores de confianza sin que éstos tengan esa calidad. Es tan frecuente esta situación que en el Informe de 1989, tercera parte, Tribunales de Circuito páginas 404-405, Amparos Directos 1623/88, 1873/88, 253/88 y 3683/89 aparece:

"Trabajadores al Servicio del Estado, requisito para determinar la calidad de confianza de los. De acuerdo con el artículo 5º, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son trabajadores de Confianza en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que de acuerdo con los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley, realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de

⁴⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de diciembre de 1963, p 12



adquisiciones así especificadas para estas funciones, por tanto, no basta que en el nombramiento que se expida, contenga la mención de que son trabajadores de confianza, pues se requiere que estos puestos se encuentren comprendidos dentro de los catálogos a que alude el artículo 20 referido o en su defecto, que se acredite por el titular de la dependencia o entidad paraestatal, que los trabajadores realizan las funciones anteriormente señaladas para que puedan tener la calidad de confianza"

En el amparo directo 2050/51, Jefe del Departamento del Distrito Federal VS. Tribunal de Arbitraje (Informe de Labores del Tribunal de Arbitraje 1963, pág.54) dictó la siguiente sentencia:

"Empleados de confianza (Artículo 5º.). El principio general que rige el Estatuto jurídico, es el que los trabajadores al Servicio del Estado deban ser protegidos por el mismo, de manera que los empleados de confianza están fuera de su protección, constituyen la excepción dentro del principio general consiguientemente los preceptos que determinan cuáles empleos de confianza son limitativos en tal virtud, para que un empleo deba catalogarse como tal, debe estar perfectamente determinado en dichos preceptos con la designación que los presupuestos de egresos o las leyes y reglamentos que rigen a cada dependencia le hayan dado, pues de lo contrario deben estimarse de base"

En realidad al hablar de estabilidad en el empleo no se ha pensado en un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separársele ni aun con causa justificada, pues este criterio habría sido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contrario a los más elementales principios de equidad y, además desnaturalizaría la relación de trabajo.

Las ideas sobre seguridad social y la realidad laboral exhiben que la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira no verse expuesto a que el empleador sin causa justificada y comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dado por terminado el nombramiento por medio de una declaración unilateral.

Los elementos para la estabilidad son:

1. - La estabilidad no sólo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de la familia.
2. - La estabilidad garantiza el derecho al trabajo
3. - La estabilidad es elemento propio del nombramiento, elemento derivado de la continuación de la relación de trabajo.
4. - La estabilidad garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales
5. - La estabilidad evita el abuso del derecho en disolución de la relación de trabajo.

3.5.3 En cuanto a su intervención en los movimientos de huelga

El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, no alude a los trabajadores de confianza dentro de esta figura, sin embargo es del conocimiento que si se unen estos trabajadores a este movimiento existe un gran número de posibilidades de que se extinga su nombramiento, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se aduciría con ello la pérdida de la confianza al apoyar a los compañeros de base en este tipo de movimientos, en consecuencia cuando esta figura se presenta en la vida práctica, simplemente los trabajadores de confianza no pueden participar ni con voz ni voto en la toma de decisiones, aunado a que tampoco forman parte de los sindicatos.

Sin embargo debe tomarse en cuenta que estos servidores también se ven seriamente afectados en su derecho a percibir salarios si la huelga se declara inexistente, o en su defecto a ser cesado en el puesto y funciones encomendadas. (Artículo 104 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Deben recontar en un movimiento de huelga todos los trabajadores que se vean afectados, sin distinciones de ninguna clase, toda vez que se viola su garantía de audiencia.

3.5.4 En relación con distintas prestaciones de carácter general, como sueldos, tiempo extra y prima de antigüedad.

Se ha sostenido que en el sueldo de un trabajador de confianza ya va incluido el pago del séptimo día y el tiempo extra que eventualmente llegue a laborar. Dicha afirmación es cierta, pero sólo parcialmente. El pago del séptimo día sí se considera incluido en el sueldo que se pacte, pero el pago del tiempo extra sólo estaría comprendido en él si así se hubiese pactado expresamente en el contrato o nombramiento y si resultara de la operación aritmética que previamente se hubiese hecho, calculándose el posible tiempo extra que fuera factible, ya que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, además

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIMIENTO

de que de no pagarse el tiempo extraordinario laborado se dejaría a estos trabajadores en una condición de inferioridad respecto de los demás trabajadores.

3.5.5 En relación con la suspensión de la relación laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado permite, en su artículo 45 la suspensión temporal de los efectos del nombramiento.

Para el Dr. Guillermo Cabanellas, define la suspensión como "...la paralización durante un cierto lapso, del principal objeto del contrato laboral: la prestación del servicio".⁴⁵

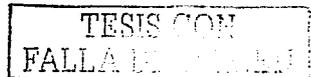
El Lic. Pérez Botija manifiesta que "... en el sentido de cese parcial de los efectos del Contrato de Trabajo durante un cierto tiempo, volviendo a tener eficacia una vez desaparecidas las causas que motivaron la interrupción".⁴⁶

Como se aprecia, la suspensión siempre debe ser por espacios de tiempo definidos y desde luego se entiende que se reanudará aquella relación al finiquitar el plazo.

El artículo 45 de la Ley ya citada en párrafos anteriores señala tres posibilidades de suspensión que son:

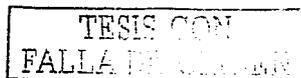
⁴⁵ Guillermo Cabanellas, El Contrato de Trabajo, p. 32

⁴⁶ Ibidem, citado por Guillermo Cabanellas, p33



- A) Que el trabajador contraiga una enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él. Es decir aquí el plazo de la suspensión estará supeditado a que aquel trabajador recupere la salud y deje de ser peligro de contagio. El artículo 42 fracción I de la Ley Federal del Trabajo contienen la misma disposición.
- B) Además se establece que originará suspensión la prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto judicial o administrativo a no ser que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelva que debe cesarse al trabajador de que se trata. En el caso de la prisión preventiva se debe entender que, debe existir la absolución para que se produzca la suspensión, pues de otro modo opera la terminación de la relación laboral con justa causa; en consecuencia si se designa a un suplente para el cargo siempre deberá ser con carácter interino, hasta que se conozca el resultado del proceso penal iniciado en contra del trabajador. Para que el Tribunal produzca resolución ordenando o autorizando el cese del trabajador por el arresto sufrido, debe existir previamente una solicitud al mismo por parte del titular, de otro modo no podría explicarse la intervención de aquella autoridad.
- C) En el tercer caso de suspensión es la que puede aplicar el Titular de la dependencia hasta por sesenta días en contra de aquellos trabajadores que manejan fondos y que se les detecta alguna irregularidad. Naturalmente esto es para poder practicar las investigaciones pertinentes y en su caso ejercitar las acciones por responsabilidad en contra de aquellos.

En el tema en estudio es evidente que tan solo pudiera aplicarse el supuesto de la enfermedad del trabajador de confianza, ya que en los



posteriores casos evidentemente se perdería la confianza del servidor público y con ciertas reservas; ya que en la práctica se le pide su renuncia.

3.6 Terminación de la relación laboral en los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

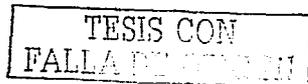
Las formas de extinguir la relación laboral entre las partes son a través de: la renuncia, el abandono, el cese y pérdida de la confianza, figuras que a continuación se analizarán.

3.6.1 La renuncia, el abandono.

Son formas de dar por terminada de manera unilateral la relación laboral por alguna de las partes. En el caso del trabajador, la prestación del servicio no puede ser obligatoria, ya que se trata de un acto de voluntad, en consecuencia, si por algún motivo personal el trabajador deja de tener la voluntad de trabajar para el Estado, puede renunciar al puesto.

La renuncia Es la facultad concedida al trabajador para dar por terminada voluntariamente la relación de trabajo, por convenir así a sus intereses particulares, sin responsabilidad de su parte, excepción hecha de cualquier compromiso económico que hubiese contraído con anterioridad, y sin perjuicio de los derechos y prestaciones que le correspondan por disposición legal.⁴⁷

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. Cit., p. 2788



La Ley Federal del Trabajo señala la obligación de que las renunciaciones al empleo se ratifiquen ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fundamentalmente para evitar que en las mismas aparezcan renunciaciones a derechos esenciales de los trabajadores y que se manifieste libremente la voluntad de tal renuncia, pues no es poco frecuente que en las renunciaciones se obtengan mediante presiones de diversos géneros. En el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es común esta situación sobre todo cuando existen cambios de administración en donde el servidor público se ve obligado a renunciar sin que sea realmente su voluntad.

La aplicación supletoria de esta legislación podría hacerse para evitar situaciones de injusticia, la ratificación podría hacerse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otro caso es la renuncia tácita que se conoce como abandono al trabajo. En estos casos se levanta un acta administrativa en donde se hace constar esta situación, el abandono opera cuando el trabajador deje de presentarse a la reanudación por más de cuatro días consecutivos.

3.6.2 El Cese

Es la terminación unilateral de la relación laboral por parte del Estado-Patrón. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla a esta figura en su artículo 46, especificando que ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa.

TESIS CON
FALLA EN SU MANEJO

El término cese evoca la idea de revocar los efectos que en un acto jurídico el Estado había originalmente otorgado, aparece como la figura jurídica equivalente al despido (rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al trabajador y sin responsabilidad para el patrón).

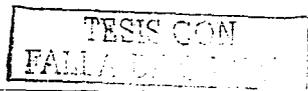
Son causales legales para el cese en forma unilateral por parte del Estado de los efectos del nombramiento, además de la renuncia o el abandono a que anteriormente se hizo alusión a la repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o cause la suspensión o deficiencia del servicio.

Por supuesto que terminarán las relaciones por la muerte del trabajador, pero aquí no existe voluntad de las partes, sino un hecho de la naturaleza.

Cuando se trata de personal designado para obra especial o por tiempo determinado, al concluirse aquélla o fenecer el plazo, en forma automática debe terminar la relación laboral; pero en el caso del contrato a tiempo fijo tendrá aplicación supletoria la disposición del artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo, y el contrato se prolongará mientras exista materia del trabajo.

La incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida cumplir con su función será casual legal del cese.

El cese procederá por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se demuestra que el trabajador incurrió en faltas de

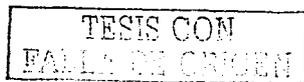


probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamiento en contra de sus jefes o compañeros o sus familiares, sea dentro o fuera del servicio. En los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no es necesario acudir a la autoridad señalada, simplemente se le pierde la confianza, despidiéndolo, realizando para tal efecto un acta administrativa en su contra con testigos de cargo, descargo y asistencia.

Igualmente será procedente si se causan daños o se destruyen los elementos que se le hubieran proporcionado para el trabajo o los edificios, obras o materias primas. Es claro que este tipo de acciones hará imposible la continuación de la relación, por su propia naturaleza, de allí que se justifique el cese.

Los descuidos o actos negligentes, las imprudencias que pongan en peligro la seguridad de los lugares de trabajo o las personas que en los mismos se encuentren también serán causa de que se dicte el cese del responsable; la disposición es muy similar a la contenida en la Ley Federal del Trabajo, así como la que se refiere a la violación del secreto de los asuntos de que tuviera conocimientos con motivo de su trabajo y que debieran permanecer en reserva. Si bien la Ley citada trata de cubrir el secreto industrial o semejante, en el caso de los servidores del Estado es tal vez más grave, pues una indiscreción podría ocasionar problemas grave o irreparables, supuesto jurídico que se aplica a los trabajadores de confianza.

Por cuanto a la terminación justificada de la relación por cometer el trabajador actos inmorales; el criterio del jefe puede ser distinto al del trabajador respecto a lo que es inmoral y también puede diferir de uno u otro



el criterio del Tribunal. La verdad es que existe un concepto general vigente en una época y lugar para calificar la inmoralidad y este concepto es cambiante.

Es causa de cese justificado y no requiere mayor aclaración la habitualidad en la embriaguez o el uso de drogas enervantes, la desobediencia reiterada a las órdenes de los superiores, sin justificación para ello; cabe señalar que el criterio relativo a la reiteración de la falta queda a juicio del jefe, ya que no se sabe cuantas veces habrá de repetirse el acto desobediente para que se considere reiterado.

La violación a las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en la dependencia será causa de cese justificado, pero debe ser debidamente comprobada. Por último, como causa también justa del cese es la sentencia ejecutoriada que produzca la prisión del trabajador. Esto es natural, pues si está privado de su libertad lógicamente no podrá cumplir con las funciones derivadas del nombramiento y evidentemente se perdería la confianza.

3.6.3 Pérdida de la Confianza

Es una causal de terminación de la relación laboral por parte del Titular hacia el trabajador de confianza; causal que se une a las ya señaladas, sin embargo la peculiaridad de esta figura consiste en que la pérdida de la confianza es un hecho subjetivo.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado al no contar con una legislación específica aplicable a ellos, se les niega en forma absoluta el

TESIS CON
FOLIO DE ORIGEN

derecho a la estabilidad, limitándose comúnmente los titulares a esta causal, como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal para que proceda inmediatamente su despido.

Todo ello pone de manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

No hay duda de que es necesario que se les reconozca el derecho a la estabilidad en el empleo en cuanto sea compatible con su actividad; en este sentido se debe realizar un ordenamiento que tutele sus derechos como trabajadores, ya que así como el funcionario o trabajador de confianza se haya comprometido en la conservación, perfeccionamiento y refuerzo del gobierno, éste a su vez, le debe corresponder.

De acuerdo con la opinión de varios juristas no es actualmente la apreciación subjetiva del Titular la que da motivo a ella, sino la manifestación objetiva de que existen causas razonables de pérdida de la confianza. Es verdad que la confianza en gran parte es un elemento subjetivo, pero también lo son otras relaciones jurídicas en las que la validez y el cumplimiento de las obligaciones no puede depender de la sola voluntad de uno de los contratantes; de estimarse así se asimilaría a la confianza a un sentimiento de simpatía o antipatía y con ello violarse la ley, que ante todo busca la permanencia del trabajador en el empleo sobre cualquier conjetura personal. La pérdida de la confianza debe ser causa de terminación del nombramiento únicamente cuando existan motivos bastantes para que, tomando en cuenta la situación particular de estos trabajadores y el contacto

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

íntimo que guarden respecto del titular, resulte difícil la relación de trabajo; sin embargo en la práctica la situación difiere de los criterios doctrinales.

3.7 Derechos Tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

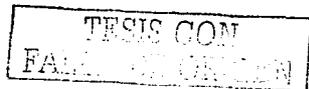
El artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concede a los trabajadores de confianza el derecho a la protección al salario y a las medidas de seguridad social.

3.7.1 ¿Qué es la Seguridad Social?

La seguridad social, tanto por su naturaleza como por sus alcances de interés público, ha logrado ocupar un merecido lugar dentro de casi todas las constituciones del mundo; su objetivo principal es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo, la salud; riesgos estos que generan una permanente situación de permanente desamparo, cuando no son atendidos adecuadamente por el Estado, así como inseguridad y desajustes sociales.⁴⁸

La seguridad social, comprende una amplia gama de servicios esenciales para preservar y mejorar la condición humana, descarta la idea privativa consistente en considerar la culpa del trabajador en la producción del riesgo,

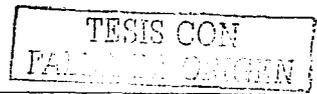
⁴⁸ Rafael I. Martínez Morales, Derecho Burocrático, p. 79



y la consiguiente exoneración del propietario de los medios de producción. Hoy se reconoce que la economía genera el riesgo, que éste es socialmente creado y sus consecuencias deben ser socialmente compartidas. Resultaría injustificable exculpar a la clase patronal, creadora real del riesgo.

Como se ha mencionado los trabajadores de confianza al servicio del Estado gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social tal y como lo señala la fracción XI de nuestra Carta Magna en el artículo 123 apartado "B" que a la letra dice lo siguiente:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y la 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 que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

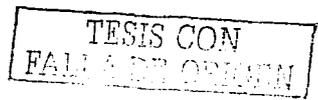


- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir 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 construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.
- Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Es pues esta fracción del apartado "B" del artículo 123 Constitucional la única reglamentación de los únicos beneficios de la seguridad social a los empleados de confianza al servicio del Estado.

- g) Autoridades Responsables de Conocer los Conflictos del Estado con sus Trabajadores de Confianza.

Por todo lo narrado cuando se han presentado controversias respecto de la naturaleza jurídica del empleo de confianza, el tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ha declarado incompetente para conocer de



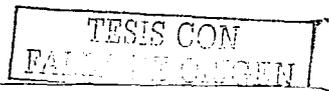
cualquier reclamación y ha rechazado los escritos de demanda respectivos, con base en el contenido de la legislación mencionada.

Durante muchos años, los trabajadores de confianza, ni siquiera podían demandar alguna violación de sus derechos. Al hacerlo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declaraba incompetente. Por lo que sólo tienen la vía de amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio, lo anterior en atención al principio de legalidad consagrado en el artículo 16 constitucional, en virtud de la falta de motivación del acto, o más aún ante la frecuente falta de notificación hecha con las formalidades de ley.

Lo mismo acontecía en los Juzgados de Distrito, hasta que la Segunda Sala (administrativa) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis jurisprudencial número 2, publicada en el Informe de labores de 1967, estatuyó:

"De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de arbitraje, sino que pueden recurrir al amparo"

Fue un progreso, el que se vio coronado cuando la propia Suprema Corte decidió que...."la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersidicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo previene la Ley Reglamentaria,



con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal, que es el único competente constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción."

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS.- La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores están contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apartado Constitucional en cita estableció que la Ley Reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto a lo relativo a derechos de carácter colectivo, por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del Estado Federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán

TESIS CON
FALLA DE CONCILIO

resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado Tribunal que es el único competente, constitucionalmente para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción".

Sexta Epoca, quinta Parte: Vol. CVII, Pág. 29ª. D. 3208/65. - Carlos Barrera Ruiz. 5 votos. Séptima Epoca, quinta parte: Vols. 121-126, pág. 90 A.D. 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otros. 5 votos.

Vols. 121-126, Pág. 90 A.D. 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinoza. 5 votos.

Vols. 121-126, Pág. 90 A.D. 4893/78. Ismael Matus Martínez. 5 votos.

Vols. 121-126, Pág. 90 A.D. 6130/77. Antonio Cabrera Macías. Unanimidad de 4 votos.

En la práctica el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje rechaza toda demanda presentada por un trabajador de confianza motivando su determinación en el Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTICULO 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 la 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

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado, 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."

Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Parte, Cuarta Sala, 1983, págs. 18 y 19.

Así cuando un trabajador de confianza estima violado alguno de sus derechos, tiene que acudir a la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de las garantías que estime se han violado en su perjuicio.

En tal sentido puede leerse la tesis jurisprudencial número 2 correspondiente a la segunda sal (administrativa), que aparece publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1967 y que se transcribe:

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

TESIS CON
FALLA DE SERVICIO

3.8 Semejanzas y diferencias de los Trabajadores de Confianza del apartado "A" y "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se aprecia el trato que la Constitución Mexicana proporciona a los trabajadores de confianza regidos por el apartado "A" y "B", en su artículo 123, es muy diferente; por lo que en este apartado se analizarán de manera detallada en qué consisten precisamente las diferencias y semejanzas que la misma carta magna les concede a unos y a otros trabajadores.

3.8.1 Semejanzas

- En cuanto a la función desempeñada dentro de sus labores, encontramos que tanto los empleados de confianza en la Ley Federal del Trabajo y los empleados de confianza al servicio del Estado, desempeñan funciones que su importancia les dan el matiz de confianza, misma que les deben tener los patrones o altos funcionarios que los contratan
- La pérdida de la confianza, para separarlos del empleo que realizan, toda vez que pueden ser removidos de su cargo cuando se argumente y se fundamente objetivamente esta aunque no coincida con las causales de cese contemplados tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- El servidor público de confianza y el trabajador de confianza que haya sido separados de su puesto sin justificación no tendrán derecho a su reinstalación al puesto que venían desempeñando.
- No pueden formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base, lo que no implica que no puedan formar uno como ha quedado expresado en el apartado anterior.
- Gozan de un buen salario y prestaciones que no tienen los empleados comunes o de base.
- Gozan de la Protección de sus derechos sociales.

3.8.2 Diferencias

En la Ley Federal del Trabajo existe en el Título Sexto, Capítulo Segundo en cinco artículos que regulan las relaciones laborales de los patrones con los trabajadores de confianza. Por su parte el artículo 5º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado enumera quiénes son los trabajadores de confianza, con la finalidad de excluirlos del régimen tutelar de esa Ley a través del artículo 8º. , lo que lleva a la conclusión de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no tienen artículos, menos una ley que regulen su situación laboral.

El artículo 185 de la ley en cita señala que el trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el artículo 50, consistente en una indemnización, la cual variará según la antigüedad del trabajador. La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado como se mencionó no los protege por lo que habrá que recurrir al artículo 123 Constitucional fracción XIV, la que indica que los trabajadores de confianza tan solo gozarán de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social; ni siquiera se les proporciona una indemnización como la contemplada en la Ley Federal del Trabajo.

En caso de despido injustificado los trabajadores regulados por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pueden acudir a la Junta Federal o Local de Conciliación y Arbitraje a defender los derechos que consideren fueron violados, mientras los trabajadores de confianza regulados por el apartado "B" Constitucional deben realizar un amparo (indirecto) para defender los derechos transgredidos por la autoridad que lo emitió.

De lo anterior se advierte la inseguridad jurídica en la que se encuentran los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por lo que debe crearse una legislación que tutele los derechos y obligaciones a estos servidores públicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV
SERVICIO CIVIL DE CARRERA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1 Problemática del trabajador de confianza al servicio del Estado para hacer valer sus derechos.

Problemática del Trabajador de Confianza al Servicio del Estado para hacer valer sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observó en el Capítulo I de este trabajo, los servidores públicos, los llamados trabajadores al servicio del Estado, durante mucho tiempo estuvieron desprotegidos social y jurídicamente, sin derecho a disfrutar de las garantías sociales consagradas para los trabajadores, y puede aseverarse que todavía hoy, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene adicionado el artículo 123 con el apartado B para regular las relaciones de trabajo de los servidores públicos, y su reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún así los trabajadores de confianza no tienen un pleno disfrute de las garantías sociales o se hallan injusta y definitivamente marginados de sus beneficios, debido, principalmente, a limitantes de carácter legislativo, que no tiene razón de ser en un Estado de Derecho que postula los principios de igualdad y de seguridad jurídica, y que ha sido el precursor en la consagración constitucional de los derechos humanos y sociales.

Ciertamente, que por lo que se refiere a los trabajadores de confianza al servicio del Estado se ha tomado en cuenta la diversa naturaleza de la labor desarrollada; pero indiscutiblemente no deja de ser trabajo la prestación del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

servicio burocrático, la forma, el medio, la manera o modus vivendi que desarrolla y desempeña para satisfacer honestamente sus necesidades y proporcionar un vivir decoroso a su familia, por lo que resulta injurioso el trato indiscriminatorio que recibe por algunas cuestiones relacionadas con sus derechos sociales y del trabajo, desconociendo a un medio legítimo de vida, a la estabilidad y seguridad en su trabajo que en la mayoría de los casos desempeñan por una verdadera y genuina vocación de servicio y entrega a la comunidad.

Para puntualizar y ejemplificar en todo lo que con antelación se ha expuesto, se transcriben en su parte conducente, los párrafos y fracciones del apartado B del artículo 123 constitucional y de los preceptos de su ley reglamentaria que precisan las cuestiones señaladas, el trato discriminatorio y la marginación injustificada.

El artículo 123 constitucional, apartado "B", establece en lo fundamental:

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

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

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

TESIS CON
FALLA

Se incluyen y enumeran en este apartado B catorce fracciones, en números romanos, y que fundamentalmente establecen las garantías sociales de los servidores públicos, que resultan en esencia muy semejantes y en algunos casos exactamente iguales a las garantías sociales de los trabajadores consagradas en el apartado A del propio precepto constitucional. Sin embargo, por el interés del tema, se destacan una serie considerable de diferencias y excepciones que resultan de las fracciones XII, XIII, y XIV, del mencionado apartado "B"; dichas fracciones disponen textualmente:

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 del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado; en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

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

TESIS CON
FALLA

Por su parte, el artículo 5°. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, establece quiénes son los trabajadores de confianza y los refiere a los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento depende o requiera de la aprobación expresa del titular del Poder Ejecutivo; asimismo, los refiere a una gran cantidad de empleados que laboran para las distintas dependencias del Poder Ejecutivo y de los Poderes Legislativo y Judicial, específica y descriptivamente considerados en este largo, difuso, casuístico y muy discutible artículo; resultando que una inmensa cantidad de servidores públicos, cientos o miles tal vez, según las labores o funciones que desempeñan pueden resultar trabajadores de confianza, con las consecuencias negativas de exclusión, privación y marginación de sus derechos humanos y garantías sociales que semejante situación significa, con un desdoro muy grande y lamentable para un país que se ufana de ser pionero en la protección y defensa de los derechos sociales de los trabajadores. Consecuencias negativas que se presentan con mucha frecuencia por simples reajustes y principalmente cuando ocurre cambio de titulares en las distintas dependencias, con motivo de los cambios de regímenes y de renovación gubernamental (nuevos responsables de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto a nivel federal como de los diversos Estados de la Federación).

¿En qué situación jurídica quedan estos servidores públicos en caso de que llegaren a tener algún conflicto con el Estado-Patrón, o que sean privados de su trabajo y despedidos en forma injustificada o por simples reajustes? Debemos reconocer que con la limitación establecida por el artículo 80 de la Ley de Amparo, no puede darse plena satisfacción a las justas pretensiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

laborales de trabajadores quejosos, ya que el efecto del amparo es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías, pero no resolver sobre indemnizaciones, salarios caídos, horas extras y todas las demás reclamaciones que pudieran hacerse en una demanda laboral normal; por lo que resulta evidente que debe prevalecer el artículo 123 constitucional, apartado "B", en su sentido prístino, sobre cualquiera consideración en contrario que establezcan leyes y ordenamientos que restrinjan o excluyan ciertas clases de trabajadores al servicio del estado, de sus derechos y garantías sociales, que las tienen plenamente en nuestra opinión por el mero hecho de ser trabajadores.

La intención del Poder constituyente permanente, al adicionar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el apartado "B", fue precisamente para otorgar a los Trabajadores al Servicio del Estado el pleno disfrute de sus garantías sociales y que quedaran absolutamente protegidos por el régimen de la seguridad social, y reconociéndoles plenamente su carácter de trabajadores con los derechos que tal condición implica, ya que en la exposición de motivos relativa se dijo, entre otras cosas que el trabajo no es una simple mercancía, sino que debe ser siempre legalmente tutelado ante el imperativo de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el artículo 123 constitucional.

No es obstáculo para llegar a esta conclusión el hecho de que en la fracción XIII del artículo en comento, se establezca que los cuerpos de seguridad pública deben regirse por sus propias leyes pues el Estado para

TESIS CON
FALLA DE

poder cumplir con sus atribuciones de seguridad pública, requiere la utilización de funcionarios y empleados que realizan funciones eminentemente laborales, de trabajo, y de las que dependen de manera económica con sus familias puesto que reciben un salario por el cumplimiento de su cometido.

En lo que se refiere a los trabajadores de confianza precisados por el artículo 5º. , y excluidos por el artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se crea una situación injusta, de notoria desigualdad e inseguridad en el servicio, y que además puede dar lugar y motivo a que se comentan múltiples abusos y arbitrariedades, puesto que no disfrutan de seguridad ni estabilidad en el desempeño de sus labores, y pueden ser dados de baja o privados de su trabajo con toda libertad sin limitación debida, en algunos casos se habla del subjetivo concepto de pérdida de la confianza. Estos trabajadores únicamente disfrutan de las medias de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, en términos de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

No obstante que el artículo 14 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra las garantías de audiencia y de legalidad mandando expresamente este precepto que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones y derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, el artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deja en estado de indefensión a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que no remite a una ley que sea aplicable a estos trabajadores, ni siquiera expresa que se deba de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expedir una ley para cumplir este objetivo, y excluye de toda legislación de procedimiento laboral a los empleados de confianza, y no sólo en el procedimiento laboral, sino de todo un orden normativo, sin darle a cambio un cuerpo de leyes en las cuales pueda conocer sus derechos y obligaciones y con el grave problema que al ser despedido uno de estos empleados de confianza, por cualquier razón no sabe a qué autoridad acudir a dirimir sus conflictos, ya que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como se mencionó en el capítulo anterior, se declara incompetente para conocer estos asuntos y se recurre al Juez de Distrito, lo que debe ser resuelto por tribunales y juzgadores especiales para el caso, concedores de los problemas laborales, lo que les dará un criterio uniforme, para resolver cada caso que se les presente, ya que el interés en juego en un juicio laboral, son los derechos y bienestar de toda una familia.

Los trabajadores al Servicio del Estado de confianza, si bien están excluidos del régimen de seguridad de los Trabajadores al Servicio del Estado y, por consecuencia, de la seguridad y estabilidad en sus empleos, no lo están, como ya vimos, de las demás prestaciones que corresponden a los trabajadores de base, como lo relativo al pago sus emolumentos y beneficios de la seguridad social (concretamente servicio médico e incorporación al ISSSTE), por lo que deben ocurrir en caso de algún conflicto de tipo laboral, previamente a la promoción del juicio de amparo, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y en caso de que este órgano jurisdiccional pronunciara algún laudo o resolución contraria a sus intereses afectando su ámbito jurídico, podrán intentar, en su caso, el juicio constitucional de garantías.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la mayoría de los litigios en que intervienen los empleados públicos de confianza, es por el hecho de que las causas del cese son que se les ha retirado la confianza, juicios sutiles en los que para el juzgador un criterio tan vago para despedir un empleado como lo es el de confianza, debe de quedar plenamente probado, es donde entra el criterio unánime que debe imperar en todos los juzgadores de estos casos, para concebir hasta qué punto puede llegarse perder la confianza, incluso en varias ocasiones el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al declararse incompetente para conocer de estos asuntos, parte de lo difícil que es aprender un concepto tan vago como el de confianza, no señala el tribunal a cuál debe de dirigirse el trabajador despedido, ya que aquí sí es conveniente aplicar supletoriamente lo ordenado por el artículo 30 del Código de Procedimientos Civiles, al señalar el tribunal competente para conocer del conflicto al declararse incompetente aquél, ya que al señalar el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autoridad competente y remitir los autos a esa autoridad, que es el Juez de Distrito, está dejando en estado de indefensión al empleado de confianza burocrático.

La naturaleza jurídica de los Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza ha quedado definida en la jurisprudencia por contradicción de la tesis número 679, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en las páginas 552 y 553 del Tomo Quinto, Materia de Trabajo, del Apéndice al semanario Judicial de la Federación (1917-2000), que dice:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO SU CESE NO ES ACTO DE AUTORIDAD, POR LO QUE EL AMPARO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE: 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 CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE 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 resolverse 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 la otra, se consigna un régimen protector de los empleos públicos en términos 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 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 instituye un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instancia ante la cual, por determinadas causales de baja, tiene que acudir el titular de la dependencia de la administración a demandar el cese; resulta también significativo observar que los servidores cesados por otras causas tienen el derecho de reclamar ante el mencionado tribunal lo injustificado de la separación y optar por la acción de reinstalación o por la de indemnización, circunstancia que demuestra que en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dicha relación el Estado no actúa con el imperio de su soberanía, característica distintiva de los actos de autoridad, sino como si fuera patrón. Cabe señalar que de esta equiparación se encuentran excluidos los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior que, de conformidad con la fracción XIII del aludido apartado, se rigen por sus propias leyes, sin que dicha exclusión alcance a los empleados de confianza, cuya relación, como de la de la generalidad de los trabajadores al servicio del Estado, es análoga a la laboral, con independencia de los derechos que como servidores públicos les otorgue la Constitución.

Pero además, la entonces Cuarta Sala precisó en la tesis de jurisprudencia número 655, página 532, del citado Apéndice, lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Ahora bien, no es posible que se cree un tribunal especial para conocer de los casos de las bajas de los empleados públicos denominados de confianza, ya que está expresamente prohibido por el artículo 13

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitucional, en donde se manifiesta expresamente que "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ya que con la interpretación que se le da al artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluirlos de los beneficios y prerrogativas de este cuerpo normativo, entre otras cosas está considerando que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sólo tiene competencia para dirimir conflictos de determinado grupo de trabajadores, los cuales arbitrariamente clasificaron como de base y de confianza, siendo tutelados los derechos de los primeramente mencionados, no obstante que éstos son igualmente trabajadores al servicio del Estado y prestan un servicio a veces con mayor efectividad que el empleado llamado de base; lo cual no es correcto, ya que dicho tribunal de justicia fue erigido precisamente para dirimir los conflictos que surjan en materia de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, pues de otra manera se corre el riesgo que un trabajador de base por su antigüedad y aplicando los derechos escalafonarios llegue a un nombramiento a ejecutar una actividad de las que realizan los trabajadores de confianza y por este hecho se coloca en un estado de indefensión ya que carecerá de tribunal y autoridades que resuelvan sus conflictos de trabajo.

Debiéndose hacer notar que el Artículo 123 Constitucional en su apartado b) expresamente ordena la expedición de leyes que rijan las relaciones entre los obreros, jornaleros, empleados de confianza, empleados, domésticos, etc., en el caso particular de los empleados de confianza burocráticos, al declararse reiteradamente incompetente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos laborales entre los empleados de confianza y su patrón Estado, tal resolución fundada en el artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado,

ESTADO UNIDO
FALLA DE ORIGEN

tienen como consecuencia la inexistencia de legislación aplicable al caso, por el simple hecho de que un cuerpo legal que rige las relaciones entre el Estado y sus trabajadores los haya denominado de confianza y los excluye de la legislación.

Así mismo el artículo 123 Constitucional en su apartado b) fracción XIV, ordena igualmente, la expedición de las leyes que reglamenten las relaciones entre el Estado y sus servidores llamados de confianza.

Sería conveniente una reforma al texto constitucional a través del Poder Constituyente Permanente, que adicionara la citada fracción XIV apartado B del artículo 123 Constitucional y categóricamente se estableciera que los trabajadores de confianza al servicio del Estado disfrutaran de la seguridad y estabilidad en sus empleos, y no estuvieran en el constante riesgo y temor de perderlos con la consecuente incertidumbre económica de sus familias. Esto no es difícil de realizar ya que la confianza es esencialmente un concepto subjetivo, y en esencia, sin perder su empleo el trabajador de confianza pudiera ser cambiado de sus jefes o titulares, pero que continuara laborando en su mismo nivel, en un área semejante y sin modificación alguna en sus emolumentos y, fundamentalmente, reiterando lo dicho, que no se vea privado de su trabajo.

Pero aún cuando la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional establece que la ley determinará los cargos que se serán considerados de confianza, es lo cierto, y esto debe destacarse, que no excluye expresamente a los trabajadores de confianza del régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, sino que esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exclusión se realiza por el artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, rebasando el precepto constitucional que únicamente autoriza a la determinación de los cargos de confianza, pero no faculta la referida exclusión por lo que en estricto rigor constitucional, es nuestra opinión que la Constitución General de la República debe prevalecer sobre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y, en consecuencia, los trabajadores de confianza tengan reglamentado su trabajo y su situación jurídica, en donde disfruten de la totalidad de sus derechos y garantías sociales en las mismas condiciones que los llamados trabajadores de base, y tener pleno derecho de plantear todas sus reclamaciones ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, incluyéndose desde luego la seguridad y estabilidad en sus empleos, puesto que debe prevalecer el texto constitucional que no hace exclusión alguna a este tipo de trabajadores.

De todo lo anterior se deduce que el Artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado b) del artículo 123 Constitucional es anticonstitucional que por su simple expedición causó agravios a cierto grupo de hombres trabajadores al servicio del Estado como son los trabajadores de confianza, que se vieron excluidos de una reglamentación a sus derechos que están consagrados explícita y tácitamente en a Constitución de 1917.

Se requiere institucionalizar bajo un régimen jurídico las condiciones en que los trabajadores de confianza deben desenvolverse laboralmente, lo anterior con la finalidad de fomentar la vocación al servicio, lo que tendría como consecuencia lógica una motivación adecuada, elevando así la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

eficiencia y la agilidad en el servicio público, lo que tendría aparejado una capacitación permanente del personal.

4.2 Antecedentes del Servicio Civil de Carrera

La profesionalización de las administraciones públicas ha sido, históricamente, un proceso lento, complejo y accidentado. Fue sólo a partir del siglo XVII cuando los países occidentales comenzaron a desarrollar sus administraciones con base en tres elementos fundamentales: una clara separación de los problemas políticos y las tareas administrativas; el reclutamiento de personas con ciertas habilidades y cualidades profesionales; y el diseño de esquemas de administración de personal claros y estables, basados en los méritos y (desde finales del siglo XVIII) en la igualdad de oportunidades.

Gracias a estos tres elementos, los países occidentales lograron construir burocracias administrativas aisladas en buena medida de los vaivenes políticos, capaces de proveer bienes y servicios públicos eficaces, e integradas por funcionarios particulares de estas burocracias públicas occidentales llamadas posteriormente servicios civiles o sistemas de función pública, permitieron consolidar el monopolio legítimo de la coerción física sobre un territorio determinado, pero sobre todo el monopolio legítimo del cobro de impuestos y de la creación de leyes, entre muchas otras funciones.

Los servicios civiles o sistemas de función pública han tenido e incluso han causado problemas a lo largo de su historia. Sin embargo, los beneficios públicos que han traído para los Estados y sus sociedades han sido mucho mayores. No es una casualidad que aquellos países con aparatos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administrativos profesionalizados, basados en esquemas de servicio civil suelen tener un nivel de desarrollo nacional y de bienestar social mucho más altos que los países que carecen de ellos. Si bien es difícil establecer una relación causal directa entre estos elementos o afirmar que un sistema de función pública per se genera desarrollo y bienestar, sí es posible asegurar que los servicios civiles por medio de sus mecanismos igualitarios para regular el ingreso, la formación, la evaluación del desempeño, las sanciones, la movilidad, las promociones y las pensiones, permiten profesionalizar tanto a los funcionarios públicos, como a las mismas actividades administrativas del Estado.

4.3 Concepto y Características del Servicio Civil de Carrera.

La base donde descansa el servicio civil de carrera es una administración personal eficiente y honesta, y para esto es preciso contar con personas profesionalmente preparadas y competentes para ocuparse de materias arduas, sumamente especializadas, pero que a su vez las personas empleadas en el servicio civil de carrera ocupen sus años de trabajo, sabiendo que estarán seguros en sus puestos siempre que su trabajo sea satisfactorio, y que tendrán la oportunidad de ascender de categoría si demuestran competencia en su desempeño; aunado a lo anterior debe incluirse un sistema de méritos que planteé como condición para ingresar al servicio público, un nivel mínimo de educación que le de la formación profesional para desempeñar su cargo.

La organización de las Naciones Unidas afirma que "un servicio civil de carrera, es el cuerpo no político, permanente de funcionarios que forman la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

espina dorsal de una administración nacional. Tal servicio, para ser competente y eficaz, debe ofrecer las perspectivas de una carrera digna y respetada de un tiempo completo, que tenga carácter vitalicio y que atraiga a personas de capacidad superior y las retenga en el servicio de su país. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio del mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado su mérito y su capacidad sometándose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales".⁴⁹

Por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, es conveniente determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo se requieran para propiciar la institucionalización del Servicio Civil de Carrera, para que se regule entre otras cosas lo relativo a sus condiciones generales de trabajo.

4.4 ¿Que es el servicio civil de carrera?

Quiroga Leos define el Servicio Civil de Carrera como aquél que se refiere a "un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública" ⁵⁰

⁴⁹ Programa de Asistencia Técnica de la O.N.U., "Manual de Administración Pública", p. 42.

⁵⁰ Gustavo Quiroga Leos, "El Servicio Civil de Carrera", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, p. 106

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

José Luis Méndez afirma que " es un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales"⁵¹

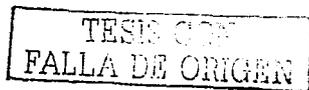
Miguel Acosta Romero señala "Es aquél que da la oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes que le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón, hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación."⁵²

Como se puede constatar en los anteriores conceptos, existen elementos comunes a todos ellos como es la neutralidad política, que significa algo más que la ausencia de actividad o tendencia política por parte del funcionario de carrera, pues mucho se ha especulado al respecto, al decir que un funcionario público desprovisto de carácter político, estará en condiciones de dar al gobierno todo cuanto éste puede esperar del servicio correspondiente de los funcionarios nombrados por razones políticas.

En todos los conceptos se encuentran elementos importantes como son: el mérito y la capacidad sometida a pruebas o exámenes objetivos e

⁵¹ José Luis Méndez "La Profesionalización de la Función Pública: necesidades y dilemas" Retos y propuestas al Servicio Público, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, p.3.

⁵² Miguel Acosta Romero, Derecho Burocrático Mexicano, p. 407



imparciales; administración de personal; procedimientos administrativos; base jurídica, para atraer al servicio público el personal idóneo.

La carrera administrativa debe estar abierta a todos los funcionarios; debe tener un carácter progresivo, de manera que el funcionario vaya ascendiendo de categoría; el ascenso ha de apoyarse en criterios objetivos que eliminen por una parte la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos, y por la otra ha de conjugar ponderadamente los méritos, la antigüedad y otros aspectos a valorar, y por último tener que abarcar toda la escala o jerarquía administrativa, a fin de que el funcionario llegue por la vía profesional a los cargos superiores de la jerarquía administrativa.

El servicio civil de carrera también ha sido llamado:

- a) Servicio de carrera
- b) Servicio profesional de carrera
- c) Servicio civil y carrera administrativa
- d) Carrera administrativa.

En cuanto a las características del Servicio Civil de Carrera Mosher señala los siguientes caracteres distintivos del sistema de carrera:

- a) El comienzo del servicio de joven, con exclusión (o casi) de nombramientos excepcionales o de personas que, en cualquier caso, hayan superado los límites máximos de edad.
- b) Un sistema rígido de requisitos individuales y de exámenes de ingreso, con particular énfasis conferido al periodo de prueba;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

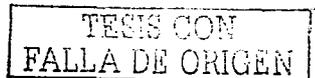
- c) La garantía de estabilidad de empleo y ascensos después de superar positivamente dicho periodo;
- d) Una promoción por grados, basada sobre el mérito comparativo, la antigüedad y la valoración del servicio prestado;
- e) Mejoras económicas progresivas;
- f) Programas concretos de formación y adiestramiento
- g) Beneficios accesorios, como el tratamiento de jubilación con la consiguiente pensión; y
- h) Una disciplina interna bastante rigurosa⁵³

La doctrina distingue el servicio civil de carrera de estructura abierta y servicio civil de carrera de estructura cerrada, las cuales combinados dan como resultado un mejor proyecto de servicio civil.

El Servicio civil de carrera de estructura abierta tiene las siguientes características:

1. Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
2. El reclutamiento y selección es con base en los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.
3. La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones ascensos, retiro.

⁵³ S. Mosher y S. Cimmino, Ciencia de la Administración p. 500



4. No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Sus ventajas son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad y su integración en el país. Este tipo de Servicio Civil integra más al resto del país a los servidores públicos y no se constituye en elite o casta aislada.

Por otra parte. El Servicio Civil de carrera de estructura cerrada se considera como una parte aislada al interior del País, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones denominado carrera administrativa.

Este sistema contiene dos elementos:

- a) Estatuto o Ley
- b) La carrera administrativa.

El estatuto o ley, significa que existen reglas particulares para el Servicio Civil de Carrera, y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de derecho público. Tienen derechos y obligaciones que son iguales a los que tienen otros empleados. Asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales.

La carrera administrativa, significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe un serie de puestos organizados y jerarquizados. La carrera se organiza de la siguiente forma:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del cuerpo administrativo al cual pertenece, o bien pasando a otro cuerpo administrativo. Para ello se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.
2. Se requiere una formación más general que especializada.
3. Se tiene derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo.
4. El Servidor público tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen. Se les puede prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente de pertenecer a un sindicato o hacer huelga. No se les permite realizar otras actividades profesionales incompatibles con la actividad administrativa.
5. La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

De acuerdo con el Lic. Julio Cesar Hernández Martínez, señala que "...cabe destacar que este sistema proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servidor público. Se forman desde la entrada y se capacitan para tener calificación y competencia de un nivel más alto, esto supone organizar escuelas e instituciones más elevadas."⁵⁴

4.4.1 Elementos de un Sistema de Servicio Civil de Carrera

Los expertos afirman que para que pueda existir verdaderamente un sistema de Servicio Civil, es necesario que se satisfagan determinados requisitos. Debe contener elementos básicos y subsidiarios.

1. Una ley básica de administración de personal de servicio civil; y

⁵⁴ Julio César Hernández Martínez *El Servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público*, p.21



2. Un organismo responsable de su aplicación. Una oficina central de administración de personal es uno de los principales órganos de control administrativo, dentro de sus funciones necesita abarcar el establecimiento de normas y, en cierta medida, todos los aspectos de la política de personal como son: el establecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y la aptitud, la formulación de escalas justas y adecuadas remuneraciones, pensiones, licencias, y otras prestaciones, el reclutamiento de personal mediante pruebas o exámenes objetivos, así como un sistema de ascensos planeados.

Entre los aspectos subsidiarios, se considera la aplicación de las siguientes técnicas básicas.

1) Sistema de méritos en la selección inicial del personal. El principio del mérito es indispensable en la administración de personal de cualquier país, pues impone la obligación de conseguir y desarrollar a las personas más capaces para los respectivos cargos, pero mal orientado puede convertir el Servicio Civil en campo de contienda para demostraciones de superioridad individual, en patrimonio de clases privilegiadas o en sistema de premiar intereses particulares de individuos y grupos, sacrificando así la eficiencia y responsabilidad de la administración pública.

Uno de los objetivos del sistema de méritos es que destaca las garantías de la continuidad y las oportunidades de promoción. Sus aplicaciones se centran en la protección contra la discriminación por su afiliación partidista, religión, raza, sexo, posición económica, status social o por cualquier otro motivo que se refiera a esa idoneidad. Así pues, la norma de que las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

oportunidades del servicio estén abiertas a todos los ciudadanos y se distribuyan equitativamente, sin distinciones ajenas a la capacidad para servir al pueblo, es indispensable porque así se aprovecha y estimula mejor el talento disponible.

2) El sistema de promociones, ascensos y estabilidad. El servicio Civil de Carrera se basa en que el mérito y la idoneidad garantizan seguridad en el servicio y oportunidad de ascenso, esto es, permanencia y progreso a quienes lo merezcan. Otorga garantías de continuidad oportunidades de promoción que son indispensables para que el empleado público pueda servir con eficiencia.

El ascenso a un grado superior en el servicio civil de carrera debe basarse en todos los casos en el satisfactorio desempeño de los deberes del candidato en su grado presente, y mediante la demostración evidente de que está preparado para asumir tareas de mayor dificultad y responsabilidad. Un buen sistema de aumentos dentro del grado estimulará a los empleados y funcionarios diligentes y competentes, incluso en el caso de que en los grados superiores no haya puestos vacantes para los cuales reúnan las condiciones debidas.

3) El sistema de retiro. Un sistema decoroso y bien planeado de jubilaciones y pensiones es absolutamente necesario en un plan moderno de servicio civil de carrera. El gobierno debe determinar a qué edad ha de ser obligatorio el retiro y luego hacer cumplir rígidamente el precepto. Sólo deben concederse prórrogas por un periodo limitado cuando son absolutamente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

necesarios los servicios de un funcionario, y es evidente que éste posee la capacidad física e intelectual precisa para desempeñarlos.

4) El sistema de adiestramiento. La capacitación del personal es de importancia fundamental para todos los servidores públicos; el proceso mismo de la capacitación puede dar a quien la reciba un nuevo sentido de la dignidad de su función. La formación profesional merece figurar, con prioridad preferente en los programas de desarrollo.

El adiestramiento dentro del servicio es el que se da después de que una persona ha ingresado efectivamente en el servicio del Estado. En un servicio civil de carrera de primera calidad, se debe contar con programas de perfeccionamiento en el orden profesional y ejecutivo, cuyo objeto es facilitar la formación. La mayor capacidad y el ascenso de los funcionarios administrativos.

5) El sistema de clasificación de puestos y del correspondiente plan de salarios. Sin un plan de clasificación de puestos, no es posible establecer normas apropiadas para la selección del personal, ni puede haber una base uniforme para cumplir con el principio de dar a todos el servicio, igual categoría y remuneración por un trabajo igual en un plazo igual.

4.4.2 Experiencias del Servicio Civil de Carrera en México.

En nuestro país, los antecedentes del Servicio Civil de Carrera se remontan hacia 1821, en que se responsabiliza al oficial primero de una dependencia de instruirse sobre la suficiencia y el talento de cada oficial, con objeto de dar a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cada uno la ocupación para cuyo desempeño de sus funciones tuviera mayor aptitud.

En 1859, Benito Juárez considera indispensable el reajuste de los empleados en el gobierno, al disminuir su número únicamente al necesario; de este modo se procedió a una selección de acuerdo a la aptitud y honradez.

En 1911, Justo Sierra y Tomás Berlanga presentaron un proyecto de ley del Servicio Civil, el cual quedó sólo como antecedente del artículo 123. En 1931 con la creación de la Ley Federal del Trabajo, se estatuyó en su artículo segundo, que las relaciones entre del Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran. En 1934 Abelardo Rodríguez expidió un acuerdo sobre al organización y funcionamiento del servicio civil, el cual duró únicamente ocho meses.

En 1963, se expide la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, donde se regula la relación entre el Estado y sus trabajadores.

Particularmente durante el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se ha venido hablando de la instauración del Servicio Civil de Carrera. Así en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, se propuso la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y superación de los administradores públicos.

"...se habló en primer lugar del pre-empleo ¿Qué se quiere decir? Que las organizaciones sindicales y la Representación del Estado deben formar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bolsas de Trabajo, donde estén registrados los aspirantes a empleo, con los datos de sus características y preparación para poder ingresar a las vacantes de pie de rama; que tal vez se les deba capacitar para estar aptos para el servicio en el momento de requerirlos. Muy especialmente que los puestos de base se ocupen por trabajadores nombrados de confianza que desempeñen esas funciones y que para cumplir tales funciones sean nombrados dentro del presupuesto y no como transitorios o a lista de raya.

Empleo.- Los sistemas de capacitación deben ser permanentes para ayudar a la preparación para ocupar puestos de nivel siguiente y de adiestramiento para cumplir mejor las funciones encomendadas.

También deben hacerse funcionar debidamente los escalafones que señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Que se tome en cuenta a los trabajadores para realizar las acciones de descentralización y simplificación que constituyen en la realidad, la modernización del Estado. La experiencia de quienes han desarrollado las labores es el mejor instrumento para agilizar el servicio público.

Que con un criterio técnico, se promocióne a los trabajadores para ocupar puestos de mayor jerarquía y responsabilidad en lugar de llevar a esos puestos operativos, considerados todavía como de confianza, a personal que llega del exterior y no conoce cuál es la forma de resolver los problemas y de dar mejor servicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Durante esta etapa deben crearse también estímulos y recompensas reales para los que por su trabajo lo ameriten; estos estímulos deben ser suficientes y frecuentes, no anualizados como sucede actualmente.

Posempleo.- Debe de asegurarse a los trabajadores que al llegar a la edad pertinente y con la antigüedad adecuada, puedan retirarse con la seguridad de que la pensión que se les señale será suficiente para mantener su nivel de vida y en algún caso hasta mejorarlo; debe hacerse la política de cumplir con las disposiciones de las pensiones dinámicas, es decir, que crezcan en la misma forma y proporción que el costo de la vida.

Si el servicio Civil de Carrera fuera en términos iguales o similares a lo expuesto y si no va a afectar los derechos de los trabajadores de base garantizados por su ley, seguramente será bien recibido no solamente por los mismos trabajadores y sus familias, sino también por la sociedad en general que lo desea es un servicio eficiente, eficaz, pronto y expedito, prestado con personal suficientemente satisfecho.

Con un Servicio Civil de Carrera que permita al trabajador no solamente la estabilidad en el empleo, sino también la justa oportunidad de mejorar su condición, de ascender en el trabajo por su capacidad, entrega y cumplimiento, por el cumplimiento de su vocación de servicio, hasta alcanzar los puestos más elevados, ahora inalcanzables por ser "de confianza", seguramente será un beneficio para los trabajadores, para el Estado que cumplirá mejor sus fines y para la sociedad en general, que se verá favorecida con la eficiencia del servicio público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia, debe atenderse a las necesidades de los tres relacionados con el empleo de servicio público y debe buscarse en esa Ley que todavía no se ha redactado la mejor justicia para todos⁵⁵

En 1983 la Dirección General de Administración de Personal se convirtió en la Dirección General del servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la antes Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1992 al fusionarse la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General del servicio Civil, se convirtió en la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, la cual en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contempla las siguientes funciones:

"Artículo 80. - I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.

II. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes..."⁵⁶

⁵⁵ Citado por Miguel Cantón Molliere. "Derecho del Trabajo Burocrático" p. 284-285.

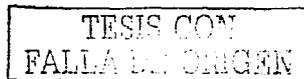
⁵⁶ Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación, citado por Julio Cesar Hernández Martínez. p. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta Dirección no posee algún servicio civil de carrera, sino que se encarga de supervisar, y de promover mecanismos de coordinación en los esquemas que surgen de la dependencias para la instauración del Servicio Civil de Carrera.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el rubro referente a la Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública, menciona que el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país; que promueva el eficiente uso de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas. Así mismo contempla los siguientes puntos:

1. Profesionalización de los servidores públicos. La creación del Servicio Civil de Carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tienen el trabajo del servidor público, y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición especial para la permanencia en el empleo. La profesionalización dará continuidad a programas de trabajo garantizará que no se interrumpa el funcionamiento administrativo en la transición por el relevo de poderes. El servicio profesional se establecerá a toda la administración pública.
2. Modernización de la gestión pública. Propone desarrollar criterios nuevos y pertinentes para la medición del desempeño de los servidores públicos, de la calidad de los servicios que prestan, y de la capacidad de respuesta de cada dependencia a los requerimientos de la ciudadanía.



Sin embargo, tal implantación tiene pros y contras, el colombiano Jaime Lopera así lo señala:

"Un problema que se presenta en el servicio civil de carrera es, por un lado, la remuneración, y por otro, el que hay quienes sustentan que en ciertos niveles y grados de escalafón el funcionario debe de prestar un servicio con exclusividad. Quiere decir esto, que no podrá tener otro empleo o cargo remunerado diferente de aquél para el que fue contratado o designado, esto plantea una problemática muy amplia; en primer lugar, las remuneraciones de los servidores públicos son sensiblemente más bajas en niveles más o menos parecidos de responsabilidades, que en aquellas remuneraciones que cubren las empresas privadas y prácticamente las grandes compañías transnacionales."⁵⁷

Otro aspecto es que el salario o remuneración no se negocia y está fijado en el presupuesto de ingresos de la Federación, de donde no queda sujeto a negociar, ni a estímulos, salvo en los altos puestos en que es un hecho que en todos los países los jefes de Estado disponen de partidas secretas que manejan discrecionalmente.

En México no se conoce con precisión cual es el sueldo de los Secretarios de Estado, pues la información es confidencial, casi secretas, no es accesible y no solo es el sueldo sino otras prestaciones que se inventaron a partir del sexenio que se inició en 1982, y a los que llaman bono de eficiencia

⁵⁷ Jaime Lopera Gutiérrez, El Libro Blanco de la Carrera Administrativa, p.53

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y bono de productividad, cuyo otorgamiento queda en mucho a la discrecionalidad del jefe superior, y se maneja con tal secreto que nadie sabe si tiene o no derecho a esos bonos. Y como son empleados de confianza, no les aplican el criterio de salario a que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Benito Juárez señaló que "el servidor público no debe buscar la riqueza, debe ser austero, leal y conformarse con el valor presupuestario; pues es un gran honor servir al gobierno"⁵⁸ Esos ideales teóricamente parecen ser válidos, pero el servidor público también tienen que vivir, pagar por su vivienda, alimentarse, vestirse y atender el sustento de su familia; y si los salarios, sueldos o remuneraciones no son adecuadas, lo que se genera es una gran inconformidad y que los servidores públicos tengan un alto índice de movilidad. Puesto que para exigir tiempo exclusivo se debería de pagar si no generosamente, sí lo indispensable para que el servidor público pueda vivir con decoro y atender todas sus necesidades sin angustia, pues si se va a dedicar toda su vida a prestar un servicio al Estado, éste debe reconocerle en el pago de sus emolumentos, su capacidad, dedicación, lealtad y antigüedad.

Sobre esto no se ha escrito nada, pero es un problema lacerante que a muchos funcionarios se les exige probidad, eficiencia, calidad, siendo que se les paga un ingreso que resulta inapropiado para su subsistencia, y evidentemente da lugar a la corrupción.

⁵⁸ Citado por Julio Cesar Hernández Martínez, Op. Cit p. 26

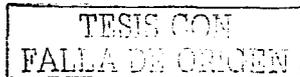
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4.3 Fuerzas Impulsoras del Servicio Civil de Carrera.

1. Institucionalización de un sistema de méritos, no de recomendaciones.
2. Posibilidad de adelantar los ascensos (necesidad de reconocimiento)
3. Mejor selección de las personas para cargos de al administración pública.
4. Posibilidad de una mayor capacidad para el cargo específico y la promoción.
5. Estabilidad en el empleo (necesidad de seguridad)
6. Posibilidad de medir la efectividad de las personas (evaluación del desempeño)
7. Régimen disciplinario que garantice los derechos humanos de defensa.
8. Necesidad de hacer funcionar las normas legales y constitucionales existentes.
9. Posibilidad de aumentar el alcance de control del Estado sobre su personal.
10. Favorecer la participación de los empleados en decisiones.
11. Favoritismo en la selección de personal.
12. Que se apliquen correctamente los criterios, no interpretaciones confusas y oscuras que protegen a unos y afectan a otros.

El servicio civil de carrera en nuestro país haría que los empleados públicos ingresaran, ascendieran y tuvieran una disciplina independiente de toda motivación política. Abarcaría tres instancias básicas:

- a) Ingreso
- b) Permanencia, y
- c) Retiro.



4.4.4 Sus fines

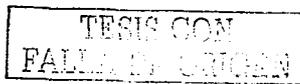
Mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización del trabajo del Estado y existiría igualdad de oportunidades. Todos los servicios civiles de carrera son de confianza.

En México sin contar con una ley que rija genéricamente el servicio civil de carrera lo tiene en ciertas áreas o instituciones:

- a) Fuerzas Armadas:
Ejército y fuerza Aérea
Armada de México
- b) Servicio diplomático o miembros del servicio exterior
- c) Profesores universitarios
- d) En materia electoral
- e) Banco de México
- f) A partir del 1º de enero de 1995 la carrera judicial en el Poder Judicial Federal con exclusión de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todos estos casos los trabajadores son de confianza. No forman parte de sindicatos, salvo en la universidad pública su designación es por concurso de oposición conforme a los reglamentos de escalafón de las dependencias.

No obstante que continuamente se habla del servicio civil de carrera, no existe, no ha llegado a establecerse ni cristalizarse en una ley que lo regule.



Para los trabajadores de confianza es de suma importancia mejorar su condición laboral, por lo que el hecho de que se cree el servicio civil de carrera les brindará seguridad y motivación, porque sabrán que su permanencia en el puesto y sus ascensos serán decididos con base en los resultados de su desempeño y no como consecuencia de vaivenes políticos. Tomando en cuenta las reflexiones anteriores es que "se han presentado dos iniciativas de ley para establecer el sistema que establezca un servicio civil de carrera. Los proyectos, uno del PAN y otro del PRI, coinciden en los puntos fundamentales y se encuentran para estudio y dictamen en el Senado de la República."⁵⁹

4.4.5 Marco Jurídico

Uno de los objetivos de este trabajo de tesis es precisar los ordenamientos jurídicos que sirvan como marco de referencia para sustentar el Servicio Civil de Carrera en nuestro país.

4.4.5.1 Fundamento Constitucional

Artículo 26 párrafo segundo: "Habrà un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

La Ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se

⁵⁹ Fauzi Hamdán "El Servicio Civil de Carrera", Periódico Opinión, p.16

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia

Artículo 108:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Artículo 122. Base Cuarta, fracción II, segundo párrafo:

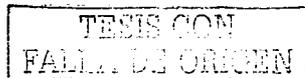
"El Consejo designará a los Jueces de Primera instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial..."

Artículo 122. Base, cuarta, fracción IV:

"Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial..."

Artículo 123. Apartado B, fracción VIII

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



En el marco jurídico del servicio civil de carrera se deben prevenir y detallar los procesos, procedimientos, métodos y organismos responsables, para efectos de profesionalización del servicio, determinando con justicia las prioridades de sus recursos humanos

4.4.5.2 La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil se crea en 1983, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1983 se creó para que las condiciones de la carrera administrativa tuviera una garantía en cuanto a la estabilidad y seguridad en el empleo, promoviendo mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentando la vocación al servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promoviendo la capacitación permanente del personal federal.

Su objetivo es de instaurar el servicio civil de carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la república, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y en, general, el desempeño de las responsabilidades del servidor público de las dependencia y entidades de la administración pública.

Esta comisión se integró por los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo de Previsión Social, así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la actualidad, la Comisión presenta problemas de funcionamiento ya que algunas dependencias se han fusionado con otras, lo que hace inoperante el acuerdo en comento. Además, el acuerdo adolece de otros problemas, uno de ellos es que la Comisión en cuestión es normativa, es decir sólo existe en papel y no real.

Una gran responsabilidad sería para el Estado Mexicano el establecimiento del servicio civil de carrera en la mayoría de los ámbitos, pero paralelamente obtendría más eficacia del recurso humano. Hasta ahora no hay ninguna legislación sobre esta materia, no obstante que han existido varios proyectos desde 1977, por lo que el primer paso sería reglamentar tal servicio; a través de una ley que regule los puntos precisos, y en ella establecer los requisitos de ingreso que pueden ser mínimos, y estando ya en el curso incrementarse las obligaciones así como los derechos.

La ley del Servicio civil de Carrera debe tener el carácter de general, es decir debe existir un organismo central que se encargue de regular tal función, así como contener dicha ley los lineamientos derechos y obligaciones primordiales con los que deben contar los trabajadores que inicien una carrera administrativa, lineamientos que deben de ser de observancia para toda la República Mexicana, así cada estado, o municipio, de acuerdo a sus necesidades expedirá las leyes del servicio civil de carrera que se adapte a sus necesidades particulares, atendiendo a lo establecido en la Ley General del Servicio Civil de Carrera.

TESIS CC
FALLA DE ORIGEN

4.6 Propuesta de Investigación.

Como se puede apreciar, los trabajadores de confianza, son trabajadores con un mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan. La regulación de estas relaciones de trabajo es de extrema urgencia, para fijar de manera clara y sistemática los derechos y obligaciones que recaen entre el Estado y estos trabajadores.

Ha quedado demostrado el poco espacio en la literatura jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por lo que se hace necesaria una Ley General del Servicio Civil de Carrera que rijan, regule, articule y fomente la carrera de los servidores públicos, además de atender las necesidades de índole subjetiva y la autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

4.7 La Necesidad del Servicio Civil de Carrera.

Se necesita extender un auténtico Servicio Civil de Carrera en las instituciones administrativas, de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios debido a:

1. Por la naturaleza de las labores que prestan los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, es conveniente determinar las necesidades y proponer las medidas de modernización y adecuación, que en el orden jurídico y administrativo se requieran para propiciar la institucionalización del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Servicio Civil de Carrera, para que se regule entre otras cosas lo relativo a sus condiciones generales de trabajo.

2. La Administración Pública requiere de una adecuada administración de personal, donde se realicen de manera idónea, cada una de las funciones que en ella se encuentran inmersas como los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción, capacitación, remuneraciones, prestaciones, servicios e incentivos. El Servicio Civil de Carrera contribuye al perfeccionamiento de cada una de las funciones de administración de personal, poniendo especial atención a cada una de ellas, destacándose el reclutamiento, la selección y la capacitación, por considerarse estratégicas.

3. La modernización en el servicio público requiere de una serie de cambios y transformaciones, en estructuras y comportamientos. Es así como la modernización implica una mayor productividad en el sector público, por tanto, se hace necesario contar con el personal preparado y capaz para adaptarse a las innovaciones tecnológicas y las nuevas formas de trabajo que trae consigo la modernidad. El servicio Civil de Carrera contribuye a proporcionar el personal adecuado.

4. La capacitación es un proceso que contribuye al desarrollo del país, de las organizaciones y de los individuos. El Servicio Civil de Carrera contribuye a la creación de centros de capacitación y formación de personal. Un sistema de Servicio civil, permite crear las condiciones para un adecuado proceso de reclutamiento, selección y profesionalización del servidor público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5. La necesidad del Servicio Civil de Carrera, surge como respuesta a los constantes y vertiginosos cambios que se suscitan en el mundo, y que repercuten en el ámbito nacional. Un auténtico Servicio Civil de Carrera trae consigo: un mejor diseño y dedicación a las tareas del servicio público, a través de la optimización de las aptitudes y actitudes del personal; independencia política del servidor público; seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basada en una adecuada capacitación y esfuerzo personal; el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y sus trabajadores; y una adecuada aplicación de la ley en materia laboral.

La introducción del Servicio Civil debe tener objetivos claros y una estrategia bien pensada y coordinada, basada en diagnósticos precisos. El primer paso para extenderlo en nuestro país consiste en promulgar una Ley General del Servicio Civil de Carrera, en donde se contemple la creación de un organismo central, que se encargue de regular tal función.

Por eso se debe instrumentar un Sistema Profesional de Carrera en la administración Pública de México. La introducción paulatina del servicio debe ir acompañada de estudios de factibilidad administrativa y financiera de acuerdo con las estructuras de personal de las entidades donde se busque aplicarlo; de el diseño de ejecución de un sistema de evaluación del desempeño, de capacitación y adiestramiento de los servidores públicos; de mecanismos de proyección de necesidades para una adecuada coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, a fin de evitar la saturación de personal en las categorías de la carrera administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El establecimiento de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública, significaría que los altos mandos (Secretario de Despacho, Subsecretario, Oficial Mayor y equivalentes) serían designados por el Presidente de la República; y los mandos medios inferiores (Director General, Director de Area, Subdirector, Jefe de Departamento, Técnicos, etc.) deben ser ocupados por los miembros del Servicio Profesional, debido a su capacidad, méritos y experiencia demostrada.

La modernización del Servicio público requiere de una serie de transformaciones, que generen una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Un elemento clave para incrementar la capacidad de resolución gubernamental, lo representa el factor humano; así, de la calidad del servidor público depende su eficacia y eficiencia. La profesionalización de los servidores públicos, es el punto fundamental para modernizar la administración pública de México.

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Analizada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se observa que existen dos grupos de trabajadores: de base y de confianza, incluyéndose una larga relación de los puestos que son comprendidos en la denominación genérica empleados de confianza.

Las personas que ocupan un puesto de confianza, no son trabajadores para los efectos de la Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que a lo único que tienen acceso es a la protección al salario y a los beneficios de la seguridad social.

Aunado a que en el artículo 2º de la Ley reglamentaria del apartado "B" de la Constitución, señala que la relación jurídica de trabajo sólo existe con los trabajadores de base.

No existe razón jurídica que impida que a los trabajadores de confianza les sean aplicables otros derechos establecidos en el apartado B de la Constitución, situación que no pasa desapercibida para el más alto tribunal que es la Suprema Corte de Justicia, ya que así lo ha determinado, en diversas jurisprudencias emitidas al respecto.

Es inconcebible que en el derecho positivo mexicano se carezca de una legislación que tutele los derechos primordiales de los trabajadores de confianza, toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los exime de su régimen tutelar.

El artículo 8º. , de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluirlos de este ordenamiento los deja en completo estado de indefensión, lo que es un obstáculo para que dichos empleado de confianza ejerciten sus derechos, de cualquier índole, ya sea social, laboral y procesal, no habiendo hasta la fecha una reglamentación adecuada para los referidos empleados de confianza al servicio del Estado.

Los trabajadores de confianza al servicio del estado, por desempeñar una función a cambio de una remuneración, se les debe reconocer como verdaderos trabajadores, debiendo gozar de los derechos, privilegios, y prerrogativas que se establecen en las leyes laborales mexicanas, para todo aquél que vive de su esfuerzo personal.

El derecho a la estabilidad en el trabajo, debe ser reconocido a los trabajadores de confianza en cuanto sea compatible con sus actividades, mientras no den motivo justificado para su separación del cargo y no limitarse a una sola causal de despido como lo es la pérdida de la confianza.

La aspiración de los trabajadores de confianza es la formación de un servicio civil de carrera, fundada en una seria selección apoyada en títulos suficientes, exámenes de oposición abiertos o cerrados y, por supuesto constituir un servicio público fundado en la capacitación, el concurso, el reconocimiento de los méritos, y al final de la etapa activa, un retiro razonable y suficiente.

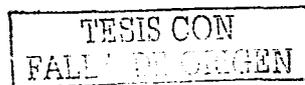
Un problema a resolver que no sería sencillo consistiría en creación de la Ley General del Servicio Civil de Carrera, en donde se consideren etapas

prolongadas de instrumentación, iniciando el camino con las categorías más bajas y con la posibilidad de incorporar las categorías superiores con derecho a la estabilidad, previos ciertos exámenes precedidos de cursos intensivos de capacitación.

La carrera administrativa debe estar abierta a todos los servidores públicos; debe tener un carácter progresivo, de manera que el personal vaya ascendiendo de categoría; el ascenso ha de apoyarse en criterios objetivos que eliminen por una parte la libre designación aplicada hoy en día para la generalidad de los casos.

Al crease una Ley General del Servicio Civil de Carrera, quedaría definido el concepto de trabajador de confianza, así como las funciones que se considerarían como tales, además de plasmar de manera sistemática y detallada los derechos dentro de los cuales se debe incluir el de los beneficios adquiridos por los trabajadores de base, mismos que deben hacerse extensivos a los de confianza; así como las obligaciones del trabajador y del Estado en su carácter de patrón.

Una ley General del Servicio Civil de Carrera traería consigo: un mejor diseño y dedicación a las tareas del servicio público, a través de la optimización de las aptitudes y actitudes del personal; independencia política del servidor público; seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basada en una adecuada capacitación y esfuerzo personal; el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y sus trabajadores.



La Ley General del Servicio Civil de Carrera deberá contener el órgano jurisdiccional encargado de dirimir los conflictos laborales que se presentaren, estableciendo el procedimiento laboral. Así las legislaturas de los estados deberán ajustar su actuar al de la Ley General del Servicio Civil de Carrera.

Al sentirse protegido el trabajador de confianza al servicio del estado, se verá reflejado en la realización de sus funciones a través de la productividad, además de que indirectamente la administración pública sería beneficiada al contar con personal eficiente y profesional, contribuyendo de esta forma a la modernización en el servicio público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 133ª. edición, México: colección Porrúa 2002, pp.149.

Ley Federal del Trabajo 20ª edición, México: colección Porrúa pp. 915.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, 38ª edición, México: colección Porrúa 2000, pp. 655

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, edición publicada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Diario de debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de diciembre de 1963.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, México, editorial Porrúa, 1995, pp. 512.

APPENDINI Ida y Silvio Zavala, Historia Universal Moderna y Contemporánea, 3ª edición, México, editorial Porrúa, 1998, pp. 506.

CABANELLAS Guillermo, Centro de Trabajo, parte general, Volumen I, Buenos Aires, editorial Omega, 1963, pp 345

CABANELLAS Guillermo, El contrato de Trabajo, Buenos Aires, editorial Omeba, 1965, pp 255

CABAZOS FLORES Baltazar, Los trabajadores de con...fianza, 2ª edición, México, editorial Trillas, 1993, pp. 72

CANTÓN MOLLER, Derecho del Trabajo Burocrático 2ª edición, México, editorial Pac, 1991, pp.285.

DAVALOS José, Tópicos Laborales, 2ª edición, México, editorial Porrúa, 1998, pp.736.

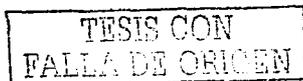
DE BUEN Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, 99 edición, México, editorial Porrúa 1994, pp. 669.

DE BUEN Néstor, Derecho del Trabajo, 12ª edición, Tomo II, México, editorial Porrúa 1998, pp. 931.

DE BUEN Néstor, Nuestros Derechos. Derechos del Trabajador de Confianza, editado por la Cámara de Diputados, LVII legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 91.

DE LA CUEVA Mario, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 13ª edición, México, editorial Porrúa, 1993, tomo I, pp.750

DE LA CUEVA Mario, El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 7ª edición, México, editorial Porrúa 1993, tomo II, pp.765.



DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, México, editorial Porrúa, 1985, pp.525

DEL ROSAL Amaro, Los Congresos Obreros Internacionales, México, editorial Porrúa, 1958 pp. 263

DUHALT Krauss, Una selva semántica y jurídica: La Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, editado por el Instituto Nacional de la Administración Pública, 1997, pp 235

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 35ª edición, México, editorial Porrúa 1997, pp. 506.

GARCÍA MAYNES Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 45ª edición, México, editorial Porrúa 1985, pp. 444.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano tomo I,II, III y IV, 7ª edición, México, editado por la Universidad Autónoma de México, 1994.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y el Estado, México, editado por la Universidad Autónoma de México, 1983.

LOPERA GUITIÉRREZ Jaime, El libro Blanco de la Carrera Administrativa, Colombia Bogotá, editorial Tierra firme, 1979, pp. 414

MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Burocrático, México, editorial Harla, 1997, pp.168.

MORALES PAULIN Carlos A. Derecho Burocrático, México, editorial Porrúa, 1995, pp.547.

OLIVIERA TORO, Manual de Derecho Administrativo, 5ª edición, México, editorial Porrúa, 1998, pp. 382.

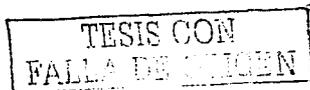
ROJAS SORIANO Raúl, Guía para realizar Investigaciones Sociales, 11ª edición, México, editorial Plaza y Valdés Editores, 1993, pp. 286.

SAYAGUES LASO, Tratado de Derecho Administrativo, tomo I, Uruguay, Montevideo, 1953, pp. 502

SERRA ROJAS Andrés, Ciencia Política, México, editorial Porrúa, 1981, pp.798

TRUEBA URBINA Alberto, Derecho Social Mexicano, México, editorial Porrúa, 1978, pp. 402

WITKER V. Jorge, Antología de estudios sobre la investigación jurídica, , México Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, 276.



REVISTAS Y PERIÓDICOS

ACEVEDO BALCORTA, "El Servicio Civil de Carrera", Revista Jurídica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, otoño 2001, año II, número 10, México, pp.152.

DAVILA Raúl, "La Pertinencia como Elemento Básico para fortalecer el Programa Nacional de Servicio Civil de Carrera", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 54.55 1996, México Distrito Federal, pp. 170.

DUSSAUGE LAGUNA Mauricio, "I servicio civil de Carrera en el Distrito Federal", Asamblea, Tercera época, volumen 1, número 3, mayo 2001, México Distrito Federal, pp.40.

HAMDAM FAUZI "El servicio Civil de Carrera", periódico Opinión jueves 27 de junio 2002, pp. 50.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ "El servicio Civil de Carrera en la Modernización del Servicio Público", Revista Lex, Torreón Coahuila México, tercera Época, Año III número 27, septiembre 1997, pp. 70

HORI ROBAINA, "Trabajadores de Confianza" Revista Responsa, año 2 número 10, 1997.pp. 99

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MENDEZ José Luis, "La profesionalización de la función pública: necesidades y dilemas , retos y propuestas al Servicio Público" Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio México, 1994, pp. 83.

PLASCENCIA DÍAZ Jorge_Lucio, "El derecho del Trabajo y el Trabajador de Confianza", Revista Información Jurídica Pemex Lex, Volumen IV número 65-66, noviembre-diciembre, 1993, pp. 77.

QUIROGA LEOS Gustavo, "El servicio civil de Carrera", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México 1984, número 14-15, pp. 102.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN