

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

Facultad de Derecho

Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

**LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL
APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123
CONSTITUCIONAL**

PROYECTO DE TESIS

QUE PRESENTA:

ROBERTO WILSON MARTÍNEZ

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

Asesora de Tesis: *Mtra. Lilia García Morales*

Ciudad Universitaria, D.F., 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS a quien le debo todo
en la vida.

A mis padres
Roberto Wilson Patiño in memoriam + Maria
P. Martínez Arizmendi in memoriam +

Quienes con su apoyo, dedicación y paciencia
me guiaron por el camino del bien e hicieron
posible uno de mis principales objetivos en la
vida, les dedico este trabajo con mucho amor.

A mis hermanos
Por su apoyo, gracias.

A mi querida esposa

Rosa Lila Jiménez Huerta

Por su invaluable, apoyo, amor,
comprensión y dedicación.

A mis hijos

Roberto y Esteban

Con todo mi cariño y amor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme aceptado en sus aulas y así demostrar una superación en la vida profesional, con enorme agradecimiento a la Mtra. Lilia García Morales por su noble paciencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN _____ Pàgs.

CAPÍTULO 1. LINEAMIENTOS GENERALES

1.1	Derecho Burocrático Mexicano.....	2
1.2	La Relación de Trabajo.....	4
1.3	Sujetos de la Relación Laboral.....	9
1.4	Contrato Individual.....	27
1.5	Nombramiento.....	28
1.6	Condiciones Generales de Trabajo.....	30
1.7	Trabajadores de Confianza.....	39
1.8	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	48

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

2.1	EL Movimiento Burocrático en México a Principios del Siglo XX.....	59
2.2	El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	68
2.3	Nacimiento del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.....	77
2.4	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	85

CAPÍTULO 3. MARCO JURÍDICO

3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	95
3.2	El Principio Constitucional: El apartado “B” del Artículo 123.....	98
3.3	La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE).....	102
3.4	Jurisprudencia.....	109

CAPÍTULO 4. LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA SU PROBLEMÁTICA LABORAL

4.1	Ante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	120
4.2	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: Respecto de los Trabajadores de Confianza.....	122

4.3	La Inseguridad Laboral del Servidor Público de Confianza.....	131
4.4	Propuesta de Reformas a la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.....	132

CONCLUSIONES.....	134
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	136
--------------------------	------------

INTRODUCCION

Los trabajadores de confianza, en lo general, 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 de excepción dan a su contratación un carácter *sui generis*, acorde con las labores que realizan.

El empleado de confianza, voz que se emplea como sinónimo de trabajador de confianza para efectos legales, es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

Si se atiende al criterio jurídico, de confianza es el trabajador al que protege la legislación del trabajo con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeña; y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento (artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo).

Con respecto a los trabajadores del Estado, para quienes el régimen relativo a la confianza tiene otras connotaciones jurídicas. Desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (ETSPU), EN 1939, se dijo que para los efectos de la mencionada ley, los trabajadores federales se dividirían en dos grandes grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza; incluyéndose en una larga relación los puestos que serían comprendidos en la denominación genérica “empleados de confianza” (artículo 4°, ETSPU). Se agregó que estos empleados no quedaban incluidos en los beneficios consignados en el Estatuto (artículo 8°), excluyéndose asimismo a los miembros del Ejército y la Armada nacionales, excepción

hecha del personal que prestaba servicios en la Dirección General de Materiales de Guerra, al que muy poco tiempo después también se excluyó.

El Estatuto dio paso, en 1963, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, en la cual se ha mantenido la división antes indicada, al igual que una sucinta y pormenorizada relación de los puestos que deben estimarse de confianza en el gobierno federal tanto de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), como de otras instituciones y dependencias que sería prolijo enumerar (artículos 4° y 5°, LFTSE).

El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro “de confianza” ha sido muy variable y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño.

En otro aspecto la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sustentado criterios diversos respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servicios públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido.

Por otra parte, en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias 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 artículo 123, del apartado “B” de la Constitución; b) por la LFTSE, y c) por las referidas condiciones, reglamentos interiores de trabajo.

Así, la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, enumera en su artículo 5° los servidores públicos que se consideran como trabajadores de confianza, como ya ha quedado establecido. Sin embargo, otros ordenamientos también establecen los puestos homólogos, equivalentes y asimilados que deberán ser considerados como de confianza.

El artículo 8° de la LFTSE descarta a ciertos trabajadores de la aplicación de la ley, lo que se considera claramente inconstitucional ya que la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional decreta la protección al salario y los beneficios de la seguridad social de la que gozan dichos servidores públicos, por lo cual, que estos se excluyan de la ley laboral burocrática representa una violación directa al texto constitucional, además de que el artículo 123 de la Constitución en su primer párrafo establece el derecho al trabajo, que interpretado en conjunto con la protección al salario implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado, si tienen derechos laborales. Lo que no tienen es estabilidad en el empleo, que no implica que pueden ser despedidos injustificadamente como año con año se ha hecho en la mayoría de las dependencias de la Administración Pública, ya que ello los deja en un franco estado de indefensión lo que vulnera el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todos aquellas personas que estén en territorio mexicano tendrán garantías individuales, hecho que además olvida el artículo 8° de la ley laboral burocrática.

En este orden de ideas, el autor de la presente tesis se propuso realizar un trabajo de investigación que por un lado haga una revisión de los conceptos básicos de la relación laboral, así como su evolución y por otro lado, analizar las características de la relación laboral de los trabajadores de confianza del Estado y su problemática actual,

con la finalidad de realizar una propuesta de reformas a la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, en el capítulo primero se realiza un estudio sobre los lineamientos generales de la relación laboral, a partir del contenido del Derecho Burocrático, delimitándose la connotación de los diversos términos más usuales en la materia, apoyándose para el efecto en diferentes investigadores jurídicos laborales.

En el capítulo segundo, dado que el Derecho Burocrático ha tenido una evolución y un lugar especial en el derecho laboral, cuando menos, en México, se dispuso, incluir una investigación sobre el Derecho Burocrático, su particular desarrollo y los primeros ordenamientos que estuvieron en vigor para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores, hasta su inserción el 5 de diciembre de 1960, como un nuevo apartado, “B”, del artículo 123 constitucional y promulgado la respectiva ley reglamentaria en 1963.

Una vez delimitado el desarrollo del Derecho Burocrático, en el tercer capítulo se analiza el contenido de los ordenamientos vigentes, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio jurídico de la inserción del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente desde el 28 de diciembre de 1963.

Finalmente, en el cuarto capítulo se estudia la problemática relacionada con los trabajadores de confianza, su situación de acuerdo con la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, la visión del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto a los trabajadores de confianza, la jurisprudencia que considera improcedente el recurso del juicio de Amparo, tratándose de controversias laborales, en tanto, el despido de un trabajador de confianza no es un acto de autoridad, sino una decisión del Estado, como parte de la relación laboral y se realiza una propuesta de reforma a la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, que tal vez contribuya a despejar dudas y

llenar lagunas, en relación con la problemática de los trabajadores de confianza del Estado.

CAPÍTULO 1

LINEAMIENTOS GENERALES

La situación laboral de los trabajadores públicos, a los que se ha preferido llamar servidores públicos, es uno de los muchos que confronta el derecho del trabajo de la sociedad contemporánea y es también una de las cuestiones que ha planteado desde hace varias décadas el movimiento sindical obrero.

Como casi todos los problemas que se relacionan con el derecho del trabajo, la situación laboral de los trabajadores públicos es susceptible de un doble tratamiento, pues se puede limitar a la descripción de normas e instituciones de uno o algunos sistemas jurídicos, con el fin de determinar la forma de su designación, sus derechos y obligaciones, los beneficios económicos y de cualesquiera otra índole que perciben, sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectivas y de huelga, su protección por las instituciones de seguridad social y las reglas para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas.

Pero es posible también, cuestionarse si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y del de la seguridad social, esto es, si se justifican a la luz de los principios sociales éticos y jurídicos que tienden a dar satisfacción a los ideales y aspiraciones actuales: asegurar a todo ser humano cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

Con base en lo expuesto, en el presente capítulo, a manera de introducción se presenta un análisis de los principales conceptos que se manejan en relación con la relación laboral de los trabajadores, en general, y en lo particular con los trabajadores públicos o burócratas, término que lamentablemente ha sido utilizado, en la práctica, con una cierta connotación peyorativa.

1.1 DERECHO BUROCRÁTICO MEXICANO

Euquerio Guerrero, en su obra *Manual del Derecho del Trabajo*, explica en forma sucinta y breve lo que es el Derecho Burocrático, y textualmente cita que “...por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos de Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario, desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patrones”.¹

¹ GUERRERO, Euquerio. **Manual de Derecho del Trabajo**. Porrúa. México, 2003, p 39

Gabino Fraga considera que “en el sistema jurídico del trabajo burocrático, se pueden hacer las siguientes distinciones: es empleado público el que presta sus servicios en la administración pública federal, estatal o municipal; pueden ser funcionarios o empleados, según la naturaleza de su nombramiento y la duración del mismo.”²

Tal vez resulte innecesario subrayar el lamentable error de Gabino Fraga de considerar como empleados públicos solamente a los trabajadores del Poder Ejecutivo, olvidando que aun los trabajadores de los otros dos poderes, el Judicial y el Legislativo, aquellos que ocupan puestos diferentes a los de elección popular, son parte de la administración pública, es decir del aparato a través del cual el Estado cumple con sus funciones, cuya responsabilidad está encomendada a los tres Poderes.

José de Jesús Orozco Henríquez al comentar los cambios realizados a la Constitución, en su Título IV en 1982, explica que en lo referente a los servidores públicos, el constituyente permanente omitió incluir como tales a los trabajadores de los órganos legislativo y judicial; además atendiendo a lo dispuesto por el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ésta se divide en centralizada y paraestatal, comprendiendo en esta última tanto a los organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal, por los que a pesar de los distintos principios jurídicos y económicos que rigen a las empresas públicas, sus trabajadores también se consideran servidores públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.³

² FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 1991, pp 256 y ss.

³ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. **Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. UNAM. México. 1990, p.109.

De esta forma se concluye que son empleados públicos los sujetos a relación laboral con el Estado o sus dependencias, cuyo origen no sea la elección popular o la designación directa hecha por un servidor público nombrado a su vez por un servidor público electo popularmente. En otras palabras no son trabajadores públicos el Presidente y los funcionarios públicos designados por él, o por los miembros de su gabinete y los representantes de elección popular. Lo anterior permite realizar una aproximación a lo que es el Derecho Burocrático: la rama del Derecho que se encarga de estudiar el marco jurídico sustantivo y adjetivo de las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores.

1.2 LA RELACIÓN DE TRABAJO

En palabras del maestro Baltasar Cavazos Flores, la aparición del Derecho de Trabajo tuvo como antecedente indiscutible el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente.⁴ De esta forma la historia del Derecho del Trabajo no es en sí misma otra cosa que la historia del hombre en la búsqueda de un progreso, de su libertad y seguridad.

El Dr. Néstor de Buen explica que la relación laboral es por esencia dinámica y que se está presenciando en la actualidad, la decadencia de los contratos, en la llamada “elasticidad contractual”,⁵ lo cual permite destacar la confusión prevaleciente respecto a los términos en materia de Derecho del Trabajo: relación laboral y

⁴ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. **35 Lecciones de Derecho Laboral**. Trillas. México, 2004, p. 23.

⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. **La Decadencia del Contrato**. Porrúa, México, 2003, p. 10.

contratación.

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado “A” del artículo 123 constitucional, considera que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario.

Alberto Trueba Urbina opina que en torno a la relación entre trabajador y patrón se han suscitado controversias a fin de determinar su naturaleza jurídica: unos sostienen la teoría constructivista y otros la relacionista.⁶

Resulta oportuno destacar que la teoría constructivista se originó en la tradición civilista, pues los códigos civiles reglamentaban el contrato de trabajo, en el cual imperaban los principios de igualdad de las partes y de autonomía de la voluntad; pero a partir de la Constitución mexicana de 1917 el concepto de contrato de trabajo cambió radicalmente convirtiéndose en un contrato evolucionado. No se cambió el nombre, pero en el fondo ya no hay propiamente un contrato en el que imperen aquellos principios, sino que por encima de la voluntad de las partes están las normas que favorecen al trabajador, de manera que es la ley la que suple la voluntad de las partes para colocarlas en un plano de igualdad. Por ello el contrato de trabajo es *genus novum* regido por normas laborales de carácter social distintas del derecho de las obligaciones de la legislación civil. La teoría relacionista fue expuesta por Wolfgang Siebert allá por el año 1935, en el apogeo del nacional-socialismo en Alemania. Para diferenciarla del contrato se estimó que la relación es

⁶ **Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuarios, jurisprudencia y bibliografía.** Comentada por Alberto TRUEBA URBINA,. Porrúa, México, 1995, p. 22.

acontractual, gobernada por el derecho objetivo proteccionista del trabajador, consistiendo la misma en la incorporación del trabajador a la empresa, de donde deriva la prestación de servicios y el pago del salario. Esta teoría no contó con el apoyo de la mayoría de los juristas, porque si la relación de trabajo es acontractual, tan sólo podrá aplicarse el derecho objetivo a favor del trabajador.⁷

Entre la relación y el contrato, vuelve al escenario, la tantas veces discutida prioridad entre el “huevo y la gallina”. La relación es un término que no se opone al contrato, sino que lo complementa, ya que precisamente la relación de trabajo en general, es originada por el contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios. Por ello el derecho del trabajo es la aplicación forzosa de lo ineludible en todo contrato o relación laboral, así como el derecho autónomo que se establece en los contratos de trabajo, pudiendo la voluntad de las partes superar las formas proteccionistas del derecho objetivo en beneficio del trabajador; una vez garantizados los derechos de los trabajadores que se establecen en las leyes, así como las ventajas superiores a éstas, que se consignan en los contratos colectivos de trabajo, queda una zona libre de autonomía en los contratos individuales para pactar condiciones superiores a la ley o el contrato colectivo. Es por esto que entre el contrato y la relación no hay discrepancia, pero el contrato de trabajo no puede ser sustituido por la relación de trabajo como figura autónoma, ya que el propio contrato se manifiesta a través de la relación laboral.

Así, la relación laboral existe cuando una persona presta sus servicios a otra para la producción de bienes o servicios, a cambio de un salario, medie o no contrato

⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 33.

alguno.

El artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, estipula que se presume la existencia del contrato y de la relación laboral entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

No obstante lo anterior, para que exista una relación laboral deben estar presentes los dos factores de la producción: el capital, ya sea privado o del Estado, es decir, los medios de producción propiedad ajena del trabajador y la fuerza de trabajo proporcionada por el empleado, de ahí que las leyes laborales no sean aplicables a aquellos trabajos en los cuales el empleador no es propietario de medios de producción y a través de la mano de obra no se produce un producto o servicio por el cual el empleador obtenga ingresos ya sea con fines lucrativos o de recuperación a través de impuestos o cuotas, como es el caso de la administración pública.

El connotado jurista Mario de la Cueva, define a la relación de trabajo de la siguiente manera: "...la relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones, y normas de la declaración de los derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias".⁸

⁸ DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**, Tomo I. 15ª ed. Porrúa. México. 1998, pp. 187-188.

De ésta que es más una descripción del fenómeno que una definición, se deducen algunas consecuencias:

- El hecho constitutivo de la relación es la prestación de un trabajo subordinado;
- La prestación de trabajo, por el hecho de su iniciación, se desprende del acto o causa que le dio origen y provoca, por si misma, la realización de los efectos que derivan de las normas de trabajo, esto es, deviene una fuerza productora de beneficios para el trabajador;
- La prestación del trabajo determina inevitablemente la aplicación del derecho del trabajo, porque se trata de un estatuto imperativo cuya vigencia y efectividad no depende de la voluntad del trabajador y del patrono, sino, exclusivamente, de la prestación del trabajo;
- La prestación del trabajo crea un situación jurídica objetiva que no existe con anterioridad, a la que se da el nombre de relación de trabajo: en el contrato, el nacimiento de los derechos y obligaciones de cada una de las partes depende del acuerdo de voluntades, mientras que en la relación de trabajo, iniciada la actividad del trabajador se aplica automática e imperativamente el derecho objetivo.

El maestro Trueba Urbina al dar un concepto sobre lo que es un trabajador burocrático, señala que es toda persona que presente un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.⁹

⁹ **Ley Federal del Trabajo.** Op. Cit. p. 24.

Se desprende así que la relación laboral del empleado público tiene su origen en un nombramiento o de su inclusión en una lista de raya, contrariándose lo dispuesto por la ley laboral.

1.3 SUJETOS DE LA RELACIÓN LABORAL

Sin duda en el contexto del Derecho del Trabajo, tanto el trabajador como el patrón, son figuras esenciales del mismo; y aunque la doctrina maneja términos tales como obrero, prestador de servicios y empleado, entre otros, el legislador, acertadamente, adoptó el término de trabajador, con la intención de acabar con la terminología que lleva implícita una discriminación al pretender ubicar en una categoría de inferioridad a éste.

Por lo tanto, en la relación laboral los sujetos son: el trabajador, bajo cualquier denominación que se utilice y el patrón, sin importar tampoco la denominación. En el caso del Derecho Burocrático serán el empleado público y el Estado.

1.3.1 El Trabajador

Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras o dependientes, la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario de derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente, este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan

mediante estatutos diferentes, la condición de obrero, el empleado y el trabajador¹⁰.

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación, que supone el poder mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia del primero.

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8°, define al trabajador en los siguientes términos:

“Toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

Por su parte, el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, da como definición de trabajador, la siguiente: “Toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de un nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Como se puede ver, mientras que en la Ley Federal del Trabajo la calidad de trabajador depende solamente de la prestación efectiva del servicio, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado depende de un acto administrativo, esto es, de la expedición del nombramiento dado por el funcionario facultado para hacerlo o por la inclusión, en su caso, en la lista de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo, o sea, que si no se ha cumplido con esta formalidad aunque el trabajador ya se encuentre realizando, de

¹⁰ Cfr. SANTOS AZUELA, Héctor. **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**. UNAM-Porrúa. México. 2002, Tomo P-Z, pp. 3694-3695

manera efectiva, su trabajo, no puede ejercitar sus derechos puesto que no se le considera trabajador, según la definición ya mencionada y que se encuentra plasmada en la propia Ley.

El Dr. Héctor Santos Azuela expone que “descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de *trabajador* recogida en la ley, se pueden distinguir tres elementos:

- la persona física;
- la presentación personal del servicio, y
- la subordinación.”¹¹

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

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.¹²

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 8º señala; “Trabajador es

¹¹ Cfr. *Ibíd*em

¹² Cfr. *Ibíd*em.

la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Asimismo, en su artículo 9° establece: “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.”

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, clasifica a los trabajadores en dos tipos los cuales son de Confianza y de Base.

El artículo 5° de la Ley en cita dispone, cuáles serán los trabajadores que se consideran de confianza, en razón de las funciones que realizan como pueden ser inspección y vigilancia, manejo de almacenes e inventarios, administración de recursos y asesorías que se presten a ciertos niveles; Por excepción se considera que los que no realicen este tipo de funciones serán considerados de base. Todo trabajador es de base desde el momento preciso en que empieza a presentar sus servicios, a menos que exista disposición expresa en contrario.¹³

El trabajador temporal es el que “sustituye” a otro por un lapso determinado. El

¹³ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. **Las 500 Preguntas más usuales sobre temas Laborales**. Trillas. México. 1994, p. 51.

trabajador de *temporada* es aquel que presta sus servicios en labores cíclicas, como la de la zafra, pizca de algodón y tiene todos los derechos de un trabajador de planta.

Los gerentes deben ser considerados como trabajadores sólo cuando no formen parte integrante de la empresa y no estén vinculados con los resultados económicos de la actividad de la misma, pues en este caso incuestionablemente tienen el carácter de patronos.

Aunque ya se mencionó en párrafos anteriores, a efecto de poder analizar el contenido del artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, se hace necesario traerlo a colación nuevamente.

Dicho artículo previene que “la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas, y no de la designación que se dé al puesto”. Y añade: “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”.

Es verdaderamente lamentable que este precepto contenga dos párrafos contradictorios: el primero, que es correcto, ya que efectivamente el nombre que se da a los contratos no determina la naturaleza de los mismos, contradice al segundo, el cual previene que las señaladas funciones tienen el carácter de confianza sólo cuando tenga carácter general, lo cual es falso; por ejemplo, en una empresa existen varios contadores; si nos atenemos a lo expresado por el segundo párrafo, sólo sería empleado de confianza el contador general y no sus auxiliares, lo cual resulta absurdo, máxime que la primera parte del artículo determina que no es el nombre

que se dé al puesto lo que importa para que sea de confianza, sino la naturaleza de las funciones desempeñadas, y resulta indiscutible que todos los contadores, aunque no tengan la designación de *generales*, desempeñan siempre labores de confianza, es decir sus responsabilidades laborales, aun cuando solamente sean auxiliares de los diferentes departamentos ya sea de contabilidad. Auditoria o finanzas, serán trabajadores de confianza por la índole de sus labores.

La Ley limita injustificadamente los derechos de los trabajadores de confianza de la siguiente manera:

- En cuanto a su libertad sindical, ya que no se les permite que se sindicalicen en los mismos organismos de los demás trabajadores sindicalizados.

Aunque en teoría, dichos trabajadores de confianza pueden sindicalizarse en aras de la garantía de la libre asociación, en la práctica los trabajadores que se sindicalicen de seguro “no harán huesos viejos en la empresa”, ya que, en virtud de una antigua ley no escrita, el puesto de trabajador de confianza no se lleva con el puesto de carácter sindical.

- En cuanto a su participación en las utilidades de las empresas. La fracción II del artículo 127 de la Ley Federal del Trabajo previene, injustamente, que los trabajadores de confianza sólo participarán en las utilidades en un 20% del salario más alto del trabajador sindicalizado.
- En relación con su *reinstalación obligatoria*. La fracción III del artículo 49 de

la Ley Federal del Trabajo previene que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar a los trabajadores de confianza mediante el pago de la indemnización constitucional y 20 días por cada año de servicios. En estos casos, es necesario acreditar que el trabajador tiene efectivamente el carácter de *confianza*.

- En relación con las huelgas. La fracción IV del artículo 931 de la Ley laboral previene que si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores, no se computarán los votos de los empleados de confianza. Lo anterior es anticonstitucional, ya que si los trabajadores de confianza resultan afectados como un movimiento de huelga, lo cual generalmente acontece, deben recontar en el mismo, ya que en caso contrario se les viola su garantía de audiencia, pues no son oídos ni vencidos en juicio.¹⁴

1.3.1.1 El Servidor Público

Para entender la función pública es necesario hacer una referencia con el Derecho Burocrático y el Derecho Administrativo, definiendo al primero desde un punto de vista doctrinal, como la regulación laboral que se da entre el Estado y sus trabajadores en el desempeño de una actividad de servicio público, bajo reglas distintas a las del resto de los trabajadores, mismo término que se aplica a la Función Pública.

Es importante no confundir la actividad pública con la función pública a pesar de que están íntimamente relacionadas, la primera se refiere a las acciones que

¹⁴ Cfr. Idídem, pp. 53 y 54.

ejerce el Estado para dar cumplimiento a sus funciones de administración pública y la segunda, como ya se dijo, es la relación laboral que se da entre el Estado y sus empleados o trabajadores en el desempeño de una actividad pública.

Para comprender la diferencia fundamental en la relación que se da en la función pública, se define al empleado o trabajador, llamado indistintamente burócrata, trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado o servidor público, siendo este último el nombre que se da en la legislación.

Servidor Público. Con base en el artículo 108 de nuestra Constitución, servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública sea esta Federal o del Distrito Federal, incluyendo a los representantes de elección popular y a los miembros del Poder Judicial, esto es, el término servidor público se maneja indistintamente para toda persona al servicio del Estado, este concepto rebasa la relación entre el Estado y el particular englobado en lo que es la función pública por lo que para el objeto del estudio de la materia es necesario clasificarlos de acuerdo a la doctrina por su nivel jerárquico o grado de responsabilidad en:

- Empleado
- Funcionario
- Alto Funcionario

Empleado. Aquel que presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que desempeña normalmente actividades de

apoyo al funcionario, sin que su labor implique poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal.

Funcionario. El que dispone de un poder jerárquico respecto con los empleados y funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y disciplina, son los conocidos como mandos medios y parte de los mandos superiores, abarca desde jefes de departamento hasta subsecretarios.

Alto Funcionario. Aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular, Presidente de la República, Diputado o Senador, el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo, Secretario de Estado, así como los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieran declaratoria de procedencia del órgano legislativo (juicio político)

Existe una clasificación usada de manera común en los textos legales para quienes ejercen la función pública dividiéndolos en *empleados de confianza* y *empleados de base*, siendo los primeros los funcionarios y los segundos los empleados, los distintos criterios legales que se utilizan para diferenciar a unos y a otros son:

- Artículo 123 constitucional apartado B, que al texto dice, los cargos de confianza serán aquellos que determine la ley, mencionando al respecto como parte principal la que deja a salvo los derechos en materia de seguridad social y de salarios de este tipo de empleados.

- Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde enlista a aquellos trabajadores que se consideran de confianza, la plantilla presidencial y los que requieran de autorización del presidente; los que maneja fondos y valores con la capacidad de disponer o tomar decisiones sobre ellos; los secretarios particulares de altos funcionarios por ejemplificar a algunas de las 14 reglas que marca este artículo, dejando por exclusión como se señala en el artículo 6º de la mencionada ley, a los que se considera de base.

- Artículo 110 constitucional, que los distingue señalando como empleados de confianza a aquellos cuyas responsabilidades se determinan mediante juicio político y empleados de base a los que se les sigue el procedimiento común para fincarles responsabilidad.

Asimismo, existen otras divisiones como:

- De acuerdo con el ámbito de competencia, que los clasifica en servidores públicos federales, locales y municipales.
- De acuerdo con la división de poderes, servidores públicos del poder ejecutivo, del poder legislativo, y del poder judicial.
- Aquella que los clasifica según la práctica en la situación laboral que guardan, personal en funciones, comisionado, con licencia, suspendido y jubilado

Nombramiento. La forma para iniciar la relación entre el Estado y sus servidores públicos esta constituida por el *nombramiento*, el cual se puede definir

como el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como empleado o funcionario y la somete al régimen conocido como función pública.

Entendiendo al nombramiento como el acto final del procedimiento de designación iniciado con la selección de candidatos a un cargo público, basados en sistemas que fijan los requisitos específicos para el buen desempeño¹⁵.

Tipos de Nombramientos.- Existen tipos de nombramientos para designar a los servidores públicos, entre ellos destacan:

- Por medio de sufragio directo, aquellos que fueron elegidos por el voto directo del ciudadano (Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, miembros de los ayuntamientos, y en el Distrito Federal, al Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa, Delegados Políticos y los integrantes de los comités vecinales).
- Por decisión de funcionario, donde un funcionario de rango superior decide a quien otorgar el nombramiento en atribución de sus facultades.
- Por decisión de otras autoridades gubernamentales, como lo es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde surge una terna propuesta por el Jefe del Ejecutivo, seguida de la selección hecha por la Cámara de Senadores.
- Por medio de sufragio indirecto, casos previstos en el artículo 84 constitucional como lo es el cargo de presidente provisional, interino o

¹⁵ Cfr. Idídem, pp. 54-57

sustituto.¹⁶

De conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos, en el artículo 108 se define el concepto de servidor público, siendo éste, en la siguiente forma: “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 del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, 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, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

De alguna forma, el enunciado citado da margen a que se presenten serias discusiones al respecto, puesto que considera a servidores cuyo cargo es de representación y derivado del voto popular y por lo mismo no pueden ser considerados como empleados públicos.

Los empleados públicos o trabajadores al servicio del Estado, denominación más correcta, son como lo señala, José Dávalos, las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, sea administrativa, legislativa o judicial, de manera personal, bajo la subordinación de un titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad

¹⁶ Cfr. Idídem, p. 55.

competente.¹⁷

Debe destacarse que durante los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta sus servicios al Estado y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos. Etimológicamente burocracia proviene del francés *bureaucratie* y éste a su vez de *bureau*, oficina, escritorio y del griego *kratos*, poder; se entiende, entonces que la burocracia es el poder tras los escritorios de los empleados públicos, empleado como ya se citó con una acepción peyorativa.

Se infiere que los términos servidor público y empleado público son términos distintos, el primero conforme el artículo 108 constitucional son todos los que sirven al Estado, sin importar su nombramiento ni su dependencia jerárquica, en tanto que el empleado o trabajador público presta sus servicios a partir de un nombramiento y en forma subordinada, por lo tanto, todo empleado público es un servidor, pero no todos los servidores públicos son trabajadores o empleados públicos.

1.3.2. El Patrón

En las relaciones de trabajo y como elemento referencial se encuentra a los sujetos de vinculación laboral o sujetos laborales; éstos son catalogados como las personas, ya sean físicas o morales, que son titulares de derechos y obligaciones o deberes jurídicos de índole laboral.

Conforme a nuestra Constitución (artículo 123) y a la Ley Federal del Trabajo, los sujetos titulares de facultades y obligaciones laborales son las siguientes

¹⁷ DÁVALOS, José. *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. Porrúa. México. 1994, p 39.

personas: trabajador (artículo 8o.), patrón (artículo 10), sindicato de trabajadores (artículo 356), y sindicato de patronos (artículo 356).

El término patrón ha variado dependiendo del marco jurídico regulatorio como del ámbito de aplicación espacial correspondiente; es decir, en ciertos países se le denomina “empresario”, “patrono”, “acreedor de servicios”, “acreedor de trabajo”, “dador de trabajo”, “empleador”, entre otros. Se ha afirmado que peculiarmente desde un punto de vista netamente jurídico, la de acreedor de trabajo sea la de perfil más correcto, y con valor similar pueda entenderse la de dador de trabajo.

La de patrono, actualmente en práctico desuso, parece aludir aún a una directriz excesivamente protectora, de poca vigencia en la actualidad. Por otro lado, la expresión empleador es más bien un galicismo extendido en algunos países como traducción excesivamente literal del término francés *employeur*¹⁸.

Lo importante y significativo, sin embargo, es repetir que la naturaleza de la prestación y contraprestación de las partes que se inmiscuyen en una relación de trabajo (trabajador y patrón) es esencialmente jurídica y representa la concreción de una figura típica de las relaciones de derecho.

Así, la situación del acreedor de trabajo no es sino la correspondiente a la del trabajador en cuanto deudor de esa misma prestación; hay una objetiva interdependencia entre ambos sujetos, que adquiere valor dentro de la concreta relación jurídica que la relación de trabajo pretende resolver.

¹⁸ *Ibídem*, p. 41.

La definición de este sujeto laboral resulta muchas veces determinada por la contraposición en que éste debe estar con respecto al trabajador.

En términos generales la doctrina laboralista ha reconocido que el empleador o patrón es la persona que ocupa a uno o varios trabajadores.

Empleador (patrón) puede ser toda persona física o moral (en algunos sistemas se le llama a ésta “jurídica”), sea ésta de derecho privado o público. En algunos países se reconoce y regula (como es el caso mexicano) al empleador, que es al mismo tiempo trabajador de otro patrón.

Bien, se ha precisado que no es necesario que el empleador o patrón sea también “empresario”, esto es, que explote o tenga una empresa, por ejemplo el propietario de una casa que es patrón frente al trabajador doméstico, pero no es, frente a éste, “empresario”.

El empresario como tal no es “sujeto” del derecho del trabajo, pero la calidad de empresario no deja por eso de ser importante en el ámbito de las normas jurídicas de trabajo.

Respecto al caso mexicano, se ha señalado con anterioridad que el proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1970 utilizaba, como en la Ley de 1931, el término de “patrono”.

Sin embargo, las Comisiones Unidas de Trabajo y Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados en su dictamen propusieron sustituir ----y el Congreso de la

Unión así lo hizo---- por una mejor connotación, el término de “patrono” por el de “patrón”¹⁹.

Entre los argumentos que se dieron fue el de señalar que patrono es el que patrocina a una persona o institución, o bien, gestiona en su nombre.

Consecuentemente, en México el término que la Ley Federal del Trabajo reconoce es el de “patrón”, aun cuando guarda una correlación fuertemente estrecha con un sentido paternalista, ya que este vocablo, desde sus orígenes, trae a la mente el recuerdo de las obligaciones solícitas, del afecto abrigador, del trato cordial del padre, por la etimología de la palabra que deriva del latín pater²⁰.

Bajo estos argumentos y características, la doctrina nacional ha concebido la figura de patrón como “la persona, física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador”.

En términos de la Ley Federal del Trabajo, su artículo 10 define al patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no proporciona una definición expresa de patrón, sin embargo, la misma puede deducirse de lo señalado en su artículo 2º, donde se dispone:

¹⁹ REYNOSO CASTILLO, Carlos. **Curso de Derecho Burocrático**. Porrúa. México. 1999, p. 51.

²⁰ *Ibídem*.

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

De lo anterior se tiene que en el Derecho Burocrático, la figura patronal la encarna, el Estado, independientemente de que por razones de organización de la administración estatal, corresponda por delegación de funciones, ejercerla en el Poder Ejecutivo Federal, a los titulares de las dependencias e Instituciones antes señaladas, en el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara.

Cabe señalar que existe una laguna en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto de la identificación estricta de la figura del patrón en el Poder Judicial, toda vez que el numeral jurídico descrito no lo señala expresamente, no obstante que dicha Ley, en el artículo 1° dispone que la misma, es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, sin embargo, por analogía se puede colegir que en tal poder, el patrón será el mismo Estado, no obstante que la contratación o nombramiento sea realizado por el titular, toda vez que los servicios del trabajador público tienen como finalidad colaborar en el cumplimiento de las funciones del Estado, en los aspectos controversiales, por delegación de funciones corresponderá al titular o su representante, constituirse como la parte patronal.

1.3.2.1 El Estado Como Patrón, en su Relación Jurídica con los Trabajadores a su Servicio.

El Estado como patrón en la relación laboral con sus trabajadores es un ente investido de facultad de imperio, es decir con la autoridad con la que gobierna a los particulares, este solo hecho manifiesta la calidad con la que se ostenta el Estado Mexicano ante las personas físicas que le prestan un servicio, como lo indica la Ley Federal del Trabajo para el personal subordinado, con la salvedad de que el Estado no persigue un fin de lucro en las actividades que desarrolla, sino la prestación de servicios públicos a través, de todo el aparato administrativo del que se sirve, y que en este caso son los empleados públicos, parece un tanto absurdo el hecho de que se haga esta excepción con el Estado siendo esté lisa y llanamente un patrón.

Una corroboración de lo expuesto es posible encontrarla en la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas que adicionó al artículo 123 constitucional el apartado “B”, en la cual se fundamentan los cambios, a partir de los fines que persigue el patrón y no en la relación laboral misma: “...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 como íntimos 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 ahí que deba ser legalmente tutelado.”²¹

²¹ **Los Derechos del Pueblo Mexicano.** Cámara de Diputados (L Legislatura); Manuel Porrúa. México. 1978, Tomo VIII, p. 612.

Sin embargo, siendo una relación jurídica-laboral la que se da entre el Estado y sus servidores, por estar enmarcada en el artículo 123 de la Constitución, debe aplicarse la ley en forma semejante a todos los trabajadores, la necesidad de protección es la misma, independientemente de la persona a la que se preste el trabajo. Como señala atinadamente José Dávalos: “esta igualdad ha de comprender a los trabajadores del servicio público. Cualquier intento por marginar a uno o varios sectores de los derechos individuales, de los colectivos o de los procesales, es contrario al pensamiento del Constituyente de Querétaro que trató de proteger el trabajo humano.”²²

Resulta lógico que el Estado al establecer una relación laboral con sus trabajadores adopta la personalidad de patrón, independientemente de que sus actividades sean lucrativas o no, es decir, en la medida que el empleado público ocupa su fuerza de trabajo en el cumplimiento de las responsabilidades de quien lo contrata: el Estado; éste asume todas las características de un patrón.

1.4. CONTRATO INDIVIDUAL DE TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 20, segundo párrafo dispone que el contrato individual de trabajo es:

“Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

²² DÁVALOS, José. *Constitución y nuevo derecho del trabajo*. Op cit, p. 74

Como puede observarse la LFT confunde lamentablemente el concepto de contrato de trabajo con el de relación, ya que en ambos casos manifiesta que se trata de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, situación que puede presentarse, sin que medie un contrato escrito.

Baltasar Cavazos apunta que el contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades, en tanto que la relación de trabajo se inicia hasta que empieza a prestarse el servicio.²³ En consecuencia, puede haber un contrato de trabajo sin relación laboral, como cuando se contrata a una persona para que trabaje a partir de una fecha posterior determinada.

La relación de trabajo siempre implica la existencia de un contrato, ya que la falta de contrato escrito es imputable al patrón y porque entre el que presta un servicio personal y el que lo recibe se presume la existencia de un contrato de trabajo, aunque este sea verbal.

1.5. NOMBRAMIENTO

De conformidad con el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, “Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para expedirlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

El nombramiento es el documento a través del cual se materializa y constata

²³ CAVAZOS Flores, Baltasar. **Las 500 preguntas...** Op. cit., p.59

la designación de una persona determinada, para desempeñar un cargo o empleo público, lo que trae como consecuencia, la formalización de la relación jurídica de trabajo con el titular de una dependencia de la administración pública federal, entidad de la administración pública centralizada, o de los Poderes Legislativo y Judicial.

En contradicción con lo estipulado por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 21, en la relación Estado-empleado público no se admite la presunción de existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, en este caso, el Estado. Alberto Trueba cita el Laudo 308/49, en el que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje sostiene que no basta para probar que existió la relación de trabajo el dicho de testigos, toda vez que ésta sólo se justifica con la presentación del nombramiento o que el nombre aparezca en las listas de raya.²⁴

A reserva de ampliar en los capítulos posteriores, debe anticiparse que esta es una situación abiertamente anómala y perjudicial para los trabajadores burócratas. Pero en cualquier caso, el contrato de trabajo en el Derecho Burocrático hace referencia al nombramiento expedido por los titulares de las dependencias públicas o sus subordinados.

1.6 CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Las condiciones generales de trabajo son el conjunto de obligaciones y derechos que recíprocamente se imponen trabajadores y patrones en virtud de las relaciones de trabajo ya sea que estas se deriven de un contrato, de un

²⁴ Cfr. **Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y Jurisprudencia**. Comentada por: TRUEBA URBINA, Alberto, et al. 35ª ed. Porrúa. México.1998, p. 456.

nombramiento o de la aceptación tácita de las mismas, es obvio que estas no podrán ser inferiores (en sus derechos) ni superiores (en sus obligaciones) que las determinadas por la ley.

Respecto a las condiciones generales de trabajo como toda la legislación laboral, se abre en dos vertientes, la derivada del apartado “A” del artículo 123 constitucional y la del apartado “B” del mismo precepto de la Carta Magna

Refiriéndose al trabajo en general, Néstor de Buen indica que “condiciones de trabajo son las distintas obligaciones y derechos que tienen los sujetos de una relación laboral.”²⁵

Para Mario de la Cueva las condiciones de trabajo son: “...las estipulaciones que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.”²⁶

El mismo Mario de la Cueva clasifica las condiciones de trabajo en tres:

- Condiciones de trabajo de naturaleza individual. Son aquellas normas aplicables a cada uno de los trabajadores en particular, por ejemplo las jornadas de trabajo, el salario y la participación de utilidades, entre otras
- Condiciones de trabajo de naturaleza colectiva. Son las normas que protegen la salud y la vida de los trabajadores componentes de un

²⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derecho del Trabajo I**. Porrúa. México. 1996, p. 179.

²⁶ DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo**. Tomo I. Porrúa. México. 1998, p. 266

conglomerado

- Condiciones de trabajo de naturaleza colectiva. Son las normas que consagran prestaciones de las cuales disfrutan todos los trabajadores en general.²⁷

Es conveniente aclarar que el título tercero de la Ley Federal del Trabajo no comprende todas las condiciones de trabajo, dado que solo cita: la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario y participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, omitiendo otras normas que constituyen también condiciones de trabajo como son: los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, el derecho a la habitación por parte de los trabajadores, derecho de antigüedad, preferencia y ascenso que también son derechos contenidos en la ley.

Es oportuno mencionar que la característica principal de las condiciones de trabajo es el principio de igualdad, establecido en el apartado “A” del artículo 123 constitucional, en la fracción VII: “Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.”, principio que es ampliado en el texto del artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo:

“El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

²⁷ Ibídem, p. 267

Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.”

Este artículo constituye una de las innovaciones de la Ley de 1970 con respecto a la anterior, la de 1931, en la que no se comprendían las diversas condiciones de trabajo; tan sólo consignaba la igualdad relacionada con el salario, cuya disposición subsiste en el artículo 86 donde se establece el principio de salario igual para trabajo igual: “A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.”

Siendo el salario una condición de trabajo, le es aplicable la idea vertida anteriormente en el sentido de que todos los beneficios que obtenga un trabajador en su salario, deberán igualmente extenderse a todos aquellos trabajadores de la misma empresa, que desarrollen un trabajo similar.

Los beneficios de igualdad en las condiciones de trabajo pueden trascender fuera de una sola empresa y favorecer también a trabajadores de otra. Esto cada vez se hace más patente en los contratos colectivos de trabajo; los trabajadores de una empresa exigen condiciones iguales a las de los trabajadores de otra empresa localizada en la misma área geográfica. La situación difícil por la que atraviesa el país ha puesto en mayor relieve este suceso con los llamados topes salariales: de modo general se establece, de hecho, un porcentaje en el incremento en los salarios contractuales y en empresas semejantes también se maneja un porcentaje específico. Sin embargo, todavía no hay base jurídica para reclamar la igualdad de

condiciones en empresas diversas; los instrumentos legales aún no autorizan para hacer realidad ese propósito; la vía está abierta en la negociación colectiva.

El principio de igualdad tiene sus excepciones, las cuales revisten gran importancia por los aspectos que las caracterizan; esas excepciones se localizan en los trabajos especiales, por ejemplo: los de tripulación aeronáutica, deportistas profesionales, actores y músicos (artículos 234, 297 y 307, respectivamente); se refieren al principio de igualdad con respecto al salario, el que no se viola al establecer salarios distintos para trabajo igual, en atención a que el servicio se presta, por ejemplo, en aeronaves de diversa categoría o en diferentes rutas; o por razón de la categoría de los eventos o funciones, de los equipos o de los jugadores; o por razón de la categoría de las funciones, representaciones o actuaciones de los trabajadores actores o músicos.

El principio de igualdad es difícil hacerlo realidad; procesalmente se le han puesto obstáculos para su cabal aplicación; la Suprema Corte de Justicia impone al trabajador que ejercita la acción de nivelación de condiciones de trabajo, la carga de la prueba; de hecho niega ese derecho al trabajador por la dificultad que éste tiene para probar la acción.²⁸

Se concluye que las condiciones generales de trabajo son el conjunto de obligaciones y derechos que recíprocamente se imponen trabajadores y patrones, en virtud de las relaciones de trabajo. Las cuales pueden ser modificadas a solicitud de los trabajadores cuando sus salarios no sean remuneradores; con respecto a la

²⁸ Cfr. DE BUEN LOZANO Néstor. **Derecho del Trabajo I**. Op cit, p. 180.

jornada de trabajo si se considera que esta es excesiva o bien cuando se presenten circunstancias económicas que lo requieran.

En relación con las modificación de las condiciones de trabajo, el artículo 57 de la Ley Federal del Trabajo, establece el derecho de las partes de la relación laboral a realizarla, en el primer párrafo cita que “El trabajador podrá solicitar de la Junta de Conciliación y Arbitraje la modificación de trabajo cuando el salario no sea remunerador o sea excesiva la jornada de trabajo o concurran circunstancias económicas que la justifiquen.”

Con relación a los patrones el segundo párrafo del mismo ordenamiento señala que “El patrón podrá solicitar la modificación cuando concurran circunstancias económicas que la justifiquen.”

Como es posible advertir, la primera parte de este precepto se ajusta al artículo 123, fracción XXVII, apartado “A” de la Constitución, en el sentido de que el trabajador tiene derecho de que se modifique su contrato o relación de trabajo, gestionando en un procedimiento ordinario ante las autoridades del trabajo la determinación del salario remunerador o de la jornada de trabajo.

Por lo que respecta a la segunda parte, la modificación de las condiciones de trabajo por motivos económicos deberá sujetarse a las reglas del conflicto individual jurídico, en razón de la individualidad del trabajador y patrón, ya que si las relaciones de éstos se rigieran por un contrato colectivo de trabajo o un contrato-ley, entonces el conflicto deberá tramitarse con sujeción a las normas procesales de naturaleza económica por mandato del artículo 426 que al respecto indica lo siguiente:

Los sindicatos de trabajadores o los patrones podrán solicitar de las Juntas de Conciliación y Arbitraje la modificación de las condiciones de trabajo contenidas en los contratos colectivos o en los contratos-ley:

“I. Cuando existan circunstancias económicas que lo justifiquen; y

II. Cuando el aumento del costo de la vida origine un desequilibrio entre el capital y el trabajo.

La solicitud se ajustará a lo dispuesto en los artículos 398 y 419, fracción I, y se tramitará de conformidad con las disposiciones para conflictos colectivos de naturaleza económica.”

Existe en este aspecto una diferencia fundamental entre los sistemas de negociación colectiva que privan para el trabajo en general y para el trabajo burocrático. Las condiciones generales de trabajo involucran la jornada, los días de descanso, las vacaciones, salario, tiempo extraordinario, participación de los trabajadores en las utilidades y prestaciones derivadas de la seguridad social. A continuación se presentan las más importantes, con base en los mínimos establecidos por la ley:

Salario: Deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. (Artículo 123 Constitucional, apartado “A”, fracc. VI)

Descanso Semanal: Por cada 6 días de trabajo el trabajador disfrutará de, por lo menos un día de descanso con goce de salario íntegro. (Art. 69, LFT)

Días de Descanso Obligatorio: 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, 25 de diciembre. (Art. 74, LFT)

Vacaciones: Los trabajadores que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas que en ningún caso podrá ser inferior a seis días laborables y que aumentará en dos días laborables hasta llegar a doce, por cada año subsecuente de servicios. Después del cuarto año, el periodo de vacaciones se aumentará en dos días por cada cinco de servicios. (Art. 76, LFT)

Aguinaldo: Consistirá en el pago de 15 días de salario, por lo menos, el cual deberá hacerse antes del día 20 de diciembre. (Art. 87, LFT)

Participación de Utilidades: El porcentaje que determine la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas. (Art. 117, LFT)

Al revisarse el contenido del apartado “B” del artículo 123 constitucional se concluye que en él se fundamentan las condiciones generales de trabajo que rigen para los trabajadores al servicio del Estado, las cuales tienen las siguientes características:

Las condiciones generales de trabajo están fundadas en el principio de que serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, no pudiendo ser en caso alguno inferiores al salario mínimo general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

asimismo, a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.
(Fracciones IV y V)

Para el establecimiento de los límites de la jornada y el descanso laborales se atiende al imperativo de dar protección a la energía humana del trabajador, de conformidad con los estudios científicos, médico-sociales, practicados al efecto.

La ley define a la jornada de trabajo como el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

Todo ello con el propósito de evitar conocidos abusos de los empleadores para hacer trabajar al personal más allá de los límites normales sin retribución extraordinaria, con el pretexto de compensar el trabajo suspendido por causas ajenas al patrón, no siendo extraño el utilizar esta medida como fórmula disciplinaria o mecanismo de represión.

Con base en la fracción I del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, se reconocen dos tipos de jornada de trabajo:

- La diurna
- La nocturna

Por jornada diurna ha de entenderse aquélla que cuenta con una duración máxima diaria de ocho horas, mismas que podrán ser trabajadas entre las seis y las veinte horas, no obstante, en el texto constitucional no se aclara el lapso del día en que se considerará como jornada diurna ni cuándo se inicia la nocturna.

La jornada nocturna reduce los límites a sólo siete horas, en virtud del desgaste que implica y que puede ser cubierta entre las veinte y las seis horas.

El trabajo extraordinario sólo podrá contratarse cuando existan exigencias técnicas o económicas que lo requieran, siempre que los límites no excedan de tres horas más allá de la jornada ordinaria, ni de tres veces consecutivas.

Tratándose de trabajo extraordinario, el salario deberá pagarse con un cien por ciento adicional, es decir al 200%, siempre que éste no se exceda de los límites establecidos.

Con base en la fracción, II del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, se reconoce el descanso semanal o hebdomadario, bajo la fórmula tradicional del disfrute de un día de reposo por seis días continuos de trabajo. Disposición mínima que podrá ser mejorada en beneficio de los trabajadores a través, por ejemplo, del contrato colectivo de trabajo. Por otra parte la ley establece que el día de descanso semanal se procurará que sea el domingo, lo que de no ser posible habilitará a las partes para designar cualquier otro día de la semana.

El apartado "B" no regula el descanso obligatorio o sea aquél que se concede para conmemorar ciertos acontecimientos cívicos, como la celebración del 1º de mayo o determinadas festividades costumbristas.

En la Constitución se reconoce el derecho de los trabajadores burocráticos al disfrute de vacaciones. Expresamente se asienta que deberán disponer de un

periodo anual pagado, no menor de veinte días al año.

Un aspecto que debe subrayarse es el que contiene la fracción IX del apartado en estudio, puesto que señala que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley; en el caso de separación injustificada tienen derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal y en el caso de supresión de plazas los trabajadores afectados tienen derecho a que se les otorgue otra equivalente o a la indemnización conforme la ley.

1.7 TRABAJADORES DE CONFIANZA

El diccionario de la lengua española de la Real Academia de la Lengua, cita: “confianza. (De confiar).” Agregando que una de las acepciones del término acompañado de la preposición de, “confianza” es “...2. Loc. Adj. Dicho de una persona: En quien se puede confiar. 3. loc. Adj. Dicho de una cosa: Que posee las cualidades recomendables para el fin a que se destina.”

De donde se deduce que el trabajador de confianza es aquel en quien se puede confiar y que posee las cualidades recomendables para desarrollar las actividades que se le asignen.

La Ley no da un concepto de lo que debe entenderse por trabajador de confianza, pero describe, algunos elementos en función de los cuales se puede llegar a determinar cuando se está en presencia de una función de confianza.²⁹

²⁹ **Diccionario de la Lengua Española.** REAL Academia de la Lengua, Espasa Calpe, España, 2004. Voz: confianza.

Con respecto a la validez jurídica del trabajo de confianza, Baltasar Cavazos afirma que el artículo 123 constitucional no se refiere para nada a este tipo de trabajadores, por lo que su ulterior inclusión en la Ley reglamentaria resulta inconstitucional:

“La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Declaración de Derechos Sociales, pero no creemos que su aceptación en la ley del trabajo viole las normas constitucionales, porque los trabajadores de confianza son trabajadores que disfrutan de todos los beneficios del Artículo 123, con las modalidades, que no destruyen aquellos beneficios, derivadas de la naturaleza de sus funciones.”³⁰

Si bien la categoría de trabajadores de confianza significa una excepción a la concepción democrática de que la ley es igual para todos, debe tenerse en cuenta que es una excepción que se legitima en la necesidad de la naturaleza de este tipo de funciones.

Según la naturaleza de las funciones que se desempeñan, el trabajo se clasifica de la manera siguiente:

- **De confianza.** Aquél en el que se desarrollan las funciones que describe el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo.
- **De base.** Por exclusión, es aquél que no se ajusta a la categoría anterior, es decir, es el trabajo que no es de confianza.

³⁰ **Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada.** Comentada por Baltasar Cavazos Flores. Trillas, México, 1990, p 87.

Debe también señalarse que el trabajo de confianza lo es en razón del tipo de funciones que se desempeñan y no de la denominación que se le dé al puesto.

La Ley Federal del Trabajo establece en el artículo 9º el criterio general para distinguir las funciones de confianza, el que se individualiza en las negociaciones del sindicato con la empresa; en el caso de controversia resolverán las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las funciones de confianza, de acuerdo con el artículo citado, son las de:

- dirección,
- inspección,
- vigilancia y
- fiscalización,

Cuando estas funciones tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización deben ser de carácter general, toda vez que el trabajo de confianza es una categoría de excepción. De ahí que su interpretación deba ser restrictiva.

Ahora bien, en lo referente a los trabajos personales del patrón, son aquellos que ejercen las personas que están en contacto inmediato y directo con el patrón,

que saben de sus problemas y de sus preocupaciones, que conocen diariamente los secretos de la empresa y que escuchan las conversaciones más íntimas”³¹

Las modalidades que se imponen al trabajo de confianza, como consecuencia de la naturaleza del servicio de que se trata, se hallan contenidas, principalmente, dentro del capítulo II del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, a manera de un trabajo especial, y en algunas disposiciones aisladas del mismo ordenamiento.

La fracción XXII del artículo 123 constitucional establece: “La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización”; esta disposición hace que en nuestro país se siga un sistema de estabilidad relativa.

Con fundamento en el texto anterior, en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, el legislador ordinario estableció, de manera limitativa, las excepciones al principio de la estabilidad absoluta, entre las cuales se encuentran, en la fracción III, los trabajadores de confianza; en otras palabras, estos trabajadores no gozan de estabilidad absoluta en el empleo.

Sobre el particular, Néstor de Buen explica que “A partir de la tesis de que la creación del apartado “B” del artículo 123 constitucional fue una de esas maniobras indecentes del Ejecutivo que se presentaron como el regreso triunfal de los burócratas al artículo 123 constitucional, no debe extrañar que sus verdaderos propósitos han puesto de manifiesto de diferentes maneras que la maniobra presidencial fue evidente y no pudo engañar a nadie. Salvo, claro está, a los que

³¹ DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo** Op cit, p.159.

conscientes del engaño, hicieron todos los elogios posibles en función de la majestad presidencial. Disciplina de Partido y esas cosas.”³²

Con respecto a los trabajadores de confianza, la fórmula seguida fue reconocer ciertos derechos con lo que se desconocieron todos los demás.

Con ello se abrió un ancho camino a la siguiente injusticia: la eliminación de los trabajadores de confianza de las disposiciones de la Ley.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) los trabajadores de confianza ocupan un espacio relevante. En el artículo 5º, se hace su clasificación que vale la pena transcribir enseguida:

“Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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.

³² DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derechos del Trabajador de Confianza**. UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura. México. 2000, pp. 36 y ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

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

Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

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

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

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

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

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

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

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas. (Art. 5º, LFTSE)

Conviene destacar que en el capítulo tercero de esta tesis se realizará un análisis más acucioso de la normatividad aplicable a los trabajadores de confianza de la Administración Pública.

1.8 TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

El artículo 123 constitucional en su apartado “B” establece la base del derecho

laboral burocrático que regula a los poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, señalando en su fracción XII que en el caso de que surjan conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Sin embargo, el precepto constitucional aludido establece asimismo que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

De igual modo la fracción XIII del apartado “B” citado, establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes, lo que los excluye constitucionalmente de la protección de la ley laboral burocrática que reglamenta de dicho apartado y por ende de la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Durante largo tiempo se excluyó indebidamente del acceso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, situación que concluyó gracias a un criterio jurisprudencial establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que además respeta las fracciones XII y XIII comentadas, aunque lamentablemente no consideró el primer párrafo del artículo 123 constitucional, el cual será analizado en el tercer capítulo de esta tesis.

Debe destacarse que es precisamente este Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje el órgano encargado de dirimir las controversias, de los burócratas en general y de los trabajadores de confianza en lo particular.

De acuerdo con la información que brinda el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su página electrónica:

Dicho Tribunal será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

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

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio Tribunal.

Para ser Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad

y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

- Ser mayor de 25 años, y
- No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de Licenciado en Derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El Magistrado representante de los trabajadores, deberá haber servido al Estado como empleado de base, por período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

El Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje disfrutará de emolumentos iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Presidentes de las Salas y Salas Auxiliares, así como los magistrados de las mismas disfrutarán de los que correspondan a los que perciben los Jueces de Distrito.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con un Secretario General de Acuerdos. El Pleno contará con el personal que sea necesario para atender los asuntos de su competencia. En cada Sala y Sala Auxiliar, habrá un

Secretario General Auxiliar y el número de Secretarios de Acuerdos, Actuarios y personal administrativo, que sean necesarios para atender el volumen de asuntos.

El Tribunal tendrá también el número de Conciliadores que sean necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de la competencia del Tribunal o que le encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fé pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los Conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal.

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

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

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

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

- Ser mexicanos, mayores de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- Tener título legalmente expedido de Licenciado en Derecho, y
- No haber sido condenados por delito intencional sancionado con pena corporal.

El Tribunal, por conducto del Pleno, nombrará, removerá o suspenderá a sus trabajadores en los términos de esta Ley.

Los gastos que origine el funcionamiento del Tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

El personal jurídico y administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tendrá las facultades y atribuciones específicas que determinen la Ley y el Reglamento Interior del Tribunal.

- En cuanto a su competencia:
- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Al pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje corresponde:

- Expedir el Reglamento Interior y los manuales de organización del Tribunal;
- Uniformar los criterios de carácter procesal de las diversas Salas, procurando evitar sustenten tesis contradictorias;
- Tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las fracciones II, III, IV y V del artículo anterior;
- Determinar, en función de las necesidades del servicio, la ampliación de número de Salas y de Salas Auxiliares que requiera la operación del Tribunal, y
- Las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables.

A cada una de las Salas corresponde:

- Conocer, tramitar y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que le sean asignados, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior, y
- Las demás que les confieran las Leyes.

A las Salas Auxiliares corresponde:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre las dependencias o entidades a que se refiere el Artículo Primero de esta Ley y sus trabajadores, cuando éstos presten sus servicios en las entidades federativas de su jurisdicción;
- Tramitar todos los conflictos a que se refiere la fracción anterior hasta agotar el procedimiento, sin emitir laudo, debiendo turnar el expediente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dentro de los diez días siguientes a aquél en que se declare cerrada la instrucción, para que éste lo turne a la sala correspondiente que dictará el laudo, y
- Las demás que les confieran las Leyes.

El Tribunal es un órgano de impartición de justicia laboral competente para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos que se suscitan entre las dependencias de la Administración Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

La Legislación Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado es relativamente nueva y tiene un origen diverso a la que rige a los demás trabajadores.

Todo ello es así, en atención a que la Constitución de 1917 en el artículo 123 facultó a las entidades federativas para legislar en materia de trabajo. La gran mayoría de las leyes que fueron expedidas con base en ella, excluían a los empleados públicos y, por lo tanto, sólo eran aplicables a los obreros como factores de la producción.

La Legislación de Veracruz del 14 de enero de 1918, por ejemplo, en su exposición de motivos declara: *“En lo que se refiere a los empleados de la Administración del Estado, su exclusión no está fundada ciertamente en la falta de competencia; pero en rigor no puede decirse que los empleados de la Administración y Poderes del Estado celebren contrato alguno de trabajo en el sentido de la Ley; según la función constitucional los funcionarios y empleados del Estado desempeñan un mandato público, en el cual, el pueblo, en quien radica la soberanía, es un mandante y los funcionarios y empleados son los mandatarios. Se trata, pues, de un estado legal diverso del que existe con relación a los demás trabajadores; concurren además circunstancias políticas y de origen diverso; por todo lo cual no podrá lógicamente sujetarse a los empleados y funcionarios del estado a las mismas disposiciones de la Ley del Trabajo”*.³³

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, la idea del patrón y la norma Constitucional que en su artículo 89 consignaba como atributo del poder ejecutivo,

³³ DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derechos del Trabajador de Confianza**, Op cit, p. 16

nombrar y remover libremente a sus empleados tratándose lo mismo de secretarios de despacho que de servidores de la última jerarquía, colocó a los burócratas en otro contexto de aquél en que se daba la relación laboral entre el patrón y el trabajador asalariado.

A partir del 7 de agosto de 1925, cuando se dictó la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, en su primer artículo reconoció el derecho para que los empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales gozaran de pensiones de retiro al cumplir los sesenta años de edad o quedaran inhabilitados para el servicio.

En el mes de abril de 1934, el entonces Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, expidió un acuerdo administrativo sobre organización y funcionamiento del servicio civil. En dicho acuerdo se establecieron, con funciones jurisdiccionales, las Comisiones del Servicio Civil de cada una de las entidades del Poder Ejecutivo que tenían como finalidad garantizar la inamovilidad de los servidores públicos, habida cuenta que ante ellas debería acreditarse la causa fundada para la separación de los trabajadores de su empleo.³⁴

Más tarde, durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938. En dicho Estatuto se estableció como órgano jurisdiccional al Tribunal de Arbitraje, posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el cual quedó establecido el

³⁴ Cfr. *Ibídem*.

Tribunal de Arbitraje como autoridad jurisdiccional en única instancia para conocer de los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores.³⁵

El 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma que adiciona el Apartado “B” al Artículo 123 Constitucional, cuya fracción XII establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tal disposición precisa la naturaleza constitucional del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señalándole además, desde ese momento, dada la tradición jurídica del Derecho Social Mexicano, la importante y trascendente función de la conciliación.

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁵ *Ibíd.*

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

Existe la polémica respecto al hecho de que los trabajadores al servicio del Estado no hayan sido incluidos en el texto original del artículo 123.

Sin embargo, el constituyente de 1917, cuando decide incluir en un artículo los principios dogmático-jurídico a los que habrán de ajustarse las relaciones laborales lo hizo con el objetivo fundamental de que normaran sobre cualquier relación de trabajo sin particularizar en excepciones, de ahí que Pastor Rouaix citara, en el proyecto del artículo que regularía las relaciones de trabajo, lo siguiente:

“Revocar, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad locales, prevención moral, descanso hebdomadario (hebdomadario: semanal), salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero o en el ejercicio de su empleo, sin fomentar la organización de establecimientos de beneficios e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños alimentarlos y auxiliar a ese gran ejercito de reserva de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.”³⁶

Como se observa, Pastor Rouaix no menciona excepciones, se refiere simple

³⁶ ROUAIX, Pastor. *Génesis de los Artículos 27 y 123*. PRI. México. 1984, p.95

y llanamente a “el que da y el que recibe el trabajo”, sin hacer uso de argumentos filosóficos o económicos.

Algunos de los objetivos planteados, como es el de seguro de desempleo, a 82 años de haberse promulgado la Constitución, son aún letra muerta y un adeudo del Estado mexicano al pueblo trabajador.

En el presente capítulo se revisa la forma en que paulatinamente se van reconociendo los derechos del trabajador del Estado, hasta elevarse al rango constitucional, con algunas ventajas y desventajas frente a lo que dispone el artículo 123 constitucional, en su apartado “A”, para el trabajo en general.

2.1 EL MOVIMIENTO BUROCRÁTICO EN MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX

Mario de la Cueva explica que los profesores de derecho civil cedieron el campo laboral al derecho administrativo y aceptaron la relación Estado-trabajadores públicos. Pudo desarrollarse entonces lo mismo en Alemania que en Francia, una teoría nueva de derecho público que de inmediato produjo una doble consecuencia: primera que la voluntad del trabajador desapareciera casi totalmente y en segundo lugar, que el Estado exigiera, con intensidad cada vez mayor, una subordinación incondicional a sus mandamientos, expresados en forma individual, en circulares o en reglamentos que se creara una jerarquía inalterable que el trabajador sometiera su conciencia a la política estatal y que aceptara el principio de la devoción al servicio. Debe no obstante destacarse que los gobiernos europeos concedieron a su personal un conjunto de prestaciones que hicieron menos gravosa su situación

económica.³⁷

Con respecto al proceso histórico del derecho burocrático mexicano, López Cárdenas refiere que: “encontramos disposiciones administrativas relacionadas con los empleados públicos en la Constitución dictada por la Junta Nacional Americana de Zitácuaro (1811), la Constitución Federal de 1824, la Ordenanza de la Renta de Tabasco de 1846, la Ley de 21 de mayo de 1852, expedida por el Presidente Arista y la Ley de Lares de 25 de mayo de 1853. Otro tanto ocurre con la Constitución de 1857 que otorgaba al Presidente de la República facultades amplias para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados públicos.”³⁸

Para Alberto Trueba Urbina: “originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma, creó derechos en favor de los empleados tanto privados como del servicio del Estado...”³⁹

A partir de la Constitución del 17, los Estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia de trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados públicos, al mismo tiempo que se regulaba, con toda amplitud, el contrato de trabajo.

Del texto constitucional de 1917 se desprenden dos posturas con respecto al

³⁷ CUEVA, Mario de la. **Derecho mexicano del trabajo**. Porrúa. México. 2001, p. 122.

³⁸ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero. **Derecho Burocrático**. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 1997, pp. 1 a 55.

³⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo**. Tomo II, Porrúa. México. 1979, p. 175.

trabajo burocrático. La que entiende que la relación entre el Estado y sus trabajadores continuó normándose por disposiciones administrativas derivadas del artículo 89 de la Carta Magna, que reproducía la facultad del Ejecutivo Federal para “nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión”. Otra, que sostiene la inclusión de los empleados públicos en el artículo 123 de nuestro código político.

Ajustado a esta segunda postura, Próspero López Cárdenas sostiene, con toda razón, que “de acuerdo con la fracción II del artículo 89 constitucional, la facultad de “nombrar y remover libremente a los demás trabajadores empleados de la Unión”, que se otorga al Presidente, opera tan sólo cuando el nombramiento y remoción no se encuentren determinados de algún otro modo en las Leves o en la Constitución.”⁴⁰

En este supuesto, aclara: “La norma constitucional diversa del artículo 89, sobre este particular, es el artículo 123 constitucional original, que a partir de 1917 es el principio regulador de la relación entre el trabajo asalariado y quienes lo utilizan, dentro de los cuales se encuentra el propio Gobierno.” Desprende entonces, que al estar dirigido a regular el trabajo en general, todo trabajo asalariado o todo contrato de trabajo, el original artículo 123 no excluyó de sus sujetos a los utilizadores de fuerza de trabajo (patrones) que no obtuvieran ganancias en su actividad, como el Estado.⁴¹

En la realidad política, como quedó demostrado en la huelga de profesores de 1919, el gobierno mexicano sostuvo el criterio de que quienes le prestaban servicios

⁴⁰ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero. **Derecho Burocrático**. Op cit, p. 1 a 55.

⁴¹ *Ibíd*em, p. 3.

personales no eran trabajadores sino servidores públicos sujetos a normas administrativas.⁴²

Para alguna corriente de opinión,” el artículo 123 no puede entenderse superficialmente “como un mero reflejo superestructural de lo económico o como producto liso y llano de la imposición del grupo en el poder; es imprescindible que profundicemos en el carácter de las disposiciones en él contenidas y de la función que cumplen como instrumentos de contención de la acción obrera”.⁴³

Fue básicamente, a raíz de la promulgación de las leyes locales del trabajo, promovidas a moción de los generales carrancistas, después de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, que se fue excluyendo, mediante omisión intencionada, la regulación de las relaciones de trabajo burocrático. Desde entonces, el tratamiento jurídico del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores ha sufrido alteraciones importantes por lo que hace a la legislación, como por cuanto respecta a la jurisprudencia. Inicialmente algunas leyes locales del trabajo asimilaron el servicio público al contrato de trabajo, pero también otras, lo disociaron de manera radical.

“Para agosto de 1925, el gobierno expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro y diez años después, en 1935, se reorganiza el Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transporte del Departamento Central.”⁴⁴ La creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) respondió a un proyecto político general del régimen iniciado en 1929, con la fundación del Partido Nacional

⁴² Idem.

⁴³ CONESA RUIZ, Ana María. **La constitución del control sindical**. Universidad Obrera. México. 1998, p. 16.

⁴⁴ SIRVENT, Carlos. **La burocracia en México**. ANUIES. México. 1977, p. 67.

Revolucionario. (PNR), gestado precisamente, en la apoteosis callista.

Dentro del proceso de federalización del trabajo burocrático que culminó con la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, con una mejor técnica jurídica, se uniformó la regulación del llamado trabajo en general, excluyéndose la relación de los servidores públicos. En este sentido el artículo 20 de dicho ordenamiento confinó el régimen laboral de los del Estado a las leyes del servicio civil que se fueron expidiendo en el ámbito administrativo.

Tras penosas experiencias y merced a su importancia cualitativa y numérica, los empleados públicos lograron una incipiente disciplina protectora hasta el año de 1934, al promulgarse la Ley del Servicio Civil, bajo la gestión presidencial del general Abelardo L. Rodríguez. Desde entonces, se operó una profunda discriminación, pues sólo se contempló a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, omitiéndose cubrir a la enorme población de empleados al servicio de las entidades federativas y de los municipios.

Como bien lo apuntara De la Cueva, frente a los despidos masivos y la angustia de los trabajadores al servicio del Estado, el Presidente Rodríguez emitió su acuerdo administrativo de 9 de abril de 1934, conmovido por la situación de este numeroso sector desprotegido. Dicho acuerdo continuó vigente hasta el 30 de noviembre de 1935, y en él quedaron incluidos una serie de preceptos referentes al nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado.⁴⁵

⁴⁵ DE LA CUEVA, Mario; **Derecho Mexicano del Trabajo** op. cit, pp. 269-270.

Se reglamentó también, que la separación de los servidores públicos solamente podría proceder si mediara, según el caso, alguna causa justificante. Se pretendió proteger, en verdad, con muy poca fortuna ciertamente, el principio de estabilidad en el empleo. Limitado o no, es inobjetable que con este sistema se inició, dentro de nuestro ordenamiento, la regulación jurídica de las relaciones laborales en el aparato burocrático.

Es necesario destacar que para alguna corriente de opinión, el acuerdo presidencial sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil de 12 de abril de 1943 no pudo significarse como el ordenamiento reglamentario de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, carácter que sí alcanzó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 5 de diciembre de 1938 que ya les reconoció, al menos en el papel, la libertad sindical y la huelga. Así, en profunda efervescencia social y política, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, la antigua doctrina de la función pública, explicada a la luz de los principios del derecho administrativo, se sustituyó por la solución que una importante corriente doctrinal desprende de la Declaración de Derechos Sociales de 1917, con respecto a que la vinculación jurídica entre los trabajadores y el Estado constituye, a no dudarlo, una relación incuestionable de trabajo. Dentro de este orden de ideas, el 5 de noviembre de 1938, el Poder Legislativo Federal aprobó la iniciativa que resquebrajó la historia de un problema que ya se arrastraba desde siglo XIX, provocando la derogación del artículo 2º de la Ley de 1931 .⁴⁶

Alberto Trueba Urbina considera que al promulgarse el estatuto cardenista se integraron al cuerpo de preceptos tutelares y proteccionistas de los servidores

⁴⁶ **Legislación Federal del Trabajo Burocrático.** Comentada por. TRUEBA URBINA, Alberto. op cit, p. 176.

públicos, los derechos de asociación profesional y huelga. Es necesario aclarar que según Ortega Arenas, el gobierno de Cárdenas decidió, con la anuencia de Vicente Lombardo Toledano, dividir al movimiento obrero, separándolo del campesino; “posteriormente y para eliminar el papel dirigente del magisterio rural en el movimiento campesino, dividió a los maestros y a los empleados públicos, formando otro instrumento de control, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado...”⁴⁷

El 4 de abril de 1941, el Presidente Manuel Ávila Camacho, sin modificar los principios esenciales, promulgó un nuevo estatuto que había sido aprobado por el Poder Legislativo. Dentro de este orden de ideas, Mario de la Cueva llega a la conclusión de que “los estatutos Cárdenas y Ávila Camacho resolvieron parcialmente los problemas de la vieja función pública; pero en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo, cuya base era el artículo 123 de la Constitución”.⁴⁸

Alcanzada la especialidad y autonomía de la disciplina de las relaciones de trabajo burocrático, se hizo necesaria la creación de un ordenamiento procesal idóneo, lo que dio lugar a la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Apareció así, con rasgos característicos, la jurisdicción del trabajo para este sector.

La carencia de fuerza vinculatoria en las resoluciones jurisdiccionales de este organismo *sui generis*, hace dudar, sobre su naturaleza de auténtico tribunal. Los cuestionamientos no son realmente gratuitos, pues la ejecución de los laudos del

⁴⁷ ORTEGA ARENAS, Juan. **Instructivo Obrero**. Costa ACIC. México. 1984, pp 26-27.

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario. **Derecho Mexicano del Trabajo** op cit, p. 270.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es obligatoria, ni constriñe a las autoridades culpables, aunque algún sector afirme que tiene una eficacia relativa: Se les puede sancionar con multas..., las misma que por su monto resultan inoperantes. Como antecedentes de “los nuevos tribunales especiales de la burocracia se encuentran las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje estructurados en los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.”⁴⁹

Así, con respecto a los tribunales en materia de trabajo burocrático, Trueba Urbina sostuvo vehemente, que “conforme a los principios del artículo 123, están facultados para ejercer una típica y exclusiva actividad procesal creadora, a fin de realizar en los conflictos la tutela y reivindicación de los trabajadores”.⁵⁰

Por otra parte, según puede desprenderse del análisis de los trabajos preparatorios al Convenio Internacional número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, como en los principios de dicho instrumento, ratificado por México desde el año de 1950, la libertad de asociación profesional ha de entenderse como una prerrogativa tanto de los trabajadores del sector privado, como de aquellos del público.

Dentro del ordenamiento mexicano fue muy complejo el proceso del derecho burocrático. Mario de la Cueva lo aborda con precisión, en los términos siguientes:

“El presidente López Mateos envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar la Declaración con un apartado B, que contendría la afirmación

⁴⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo derecho procesal del trabajo: Teoría integral**. Porrúa. México. 1982, p. 36

⁵⁰ *Ibíd*em, p. 303.

constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos. El proyecto fue aceptado por el poder revisor de la Constitución en el año de 1960; en diciembre de 1963 se aprobó la Ley Reglamentaria, que lleva por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En las normas que regulan el derecho colectivo del trabajo se notan graves contradicciones entre la Ley y la Declaración, y se observa que ha entrado en oposición con las tendencias del derecho universal.”

Se observó, sin embargo, que “las normas constitucionales del apartado B del artículo 123 de la Carta Política, han dado origen a un derecho especial de los trabajadores federales, con disposiciones sobre trabajo, seguridad social y otras pautas”.⁵¹

Es también, opinión difundida, el que mediante su intervención fraccionadora el Estado en el país, ha destrozado la unidad organizativa de los asalariados. De ahí, los dos apartados del artículo 123 y la desconcertante diversificación legislativa, administrativa y jurisprudencial.

Autores como Spyropoulos, estiman que la aplicación del Convenio Internacional número 87 alcanza, indiscriminadamente, tanto a los trabajadores como a los patrones. En esta virtud, quedan protegidos bajo sus disposiciones, todos los empleados y funcionarios del Estado.⁵² Ciertamente, no debe pasar inadvertido lo dispuesto en el artículo 99 de la Convención de referencia, que reserva a la legislación nacional la determinación de si las garantías sobre la libertad sindical son aplicables tanto a las fuerzas armadas como a las de los servidores policíacos. La

⁵¹ CUEVA, Mario de la. Op cit, p. 271.

⁵² Cfr. Ibídem, p. 270.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) tiene por objeto regular “Las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servidores públicos y de los trabajadores”.⁵³

En el aspecto formal, todo hace pensar que las relaciones entre el Estado y sus servidores son auténticas relaciones de trabajo, lo que se confirma plenamente, con las adiciones constitucionales de 1960, que al fin logró sustraerlas del marco jurídico administrativo, al cual reiteradamente, pretende volver la dogmática y el conservadurismo. Desafortunadamente, en México, el trabajador público no obtuvo mejoría en su situación laboral, sino que hasta que como consecuencia de un conjunto de acciones del movimiento burocrático, el día 5 de diciembre de 1960 se publicó la reforma que vino a incluir el apartado “B” del Artículo 123 Constitucional y tres años más tarde la ley reglamentaria correspondiente.

2.2 EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Entre los años 1917 y 1929, las legislaturas de los estados expedieron leyes del trabajo en ejercicio de la facultad concedida en el preámbulo del artículo 123 constitucional. Algunas de esas leyes se ocuparon de las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades federativas, otras no. La ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918 y considerada la más antigua de América, no incluyó a los trabajadores al servicio del gobierno del Estado.

⁵³ DUHALT KRAUSS, Miguel. **Una selva semántica jurídica, la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado**. INAP. México. 1977, p. 56.

En algunas otras entidades sí se reglamentaron las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, a través de las leyes de trabajo que promulgaron, como es el caso de la de Aguascalientes del 6 de marzo de 1928, de Chiapas de 5 de marzo de 1927 y la de Chihuahua de 1922.

El artículo 2º de la primera ley Federal del Trabajo de 1931, establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expidieran.

La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, fue resuelta por la Suprema Corte en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores consignaba el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurrían en las relaciones que mediaban entre el poder público y los empleados que de él dependían.⁵⁴

Las leyes del servicio civil no se expidieron; los trabajadores del servicio público desarrollaban sus labores en una completa inseguridad jurídica, sujetos siempre a los avatares de la vida política, puesto que a cada cambio de funcionario, aún de los de modesta categoría eran cesados decenas, cientos o miles de empleados, a efecto de que fueran nombrados en aquellos puestos los amigos del nuevo titular.

⁵⁴ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 2002, p. 380.

Resulta obvio comprender que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado e incluso su permanencia en el empleo estaban supeditados al criterio justo o injusto de los funcionarios.

El tema de las relaciones laborales de los servidores públicos, no estuvo al margen de la campaña que como candidato a la presidencia de la República realizó el General Lázaro Cárdenas; una vez electo presidente trató de poner en práctica sus postulados de campaña. Por lo cual presentó al Senado de la República como Cámara de origen el 27 de noviembre de 1937 el Proyecto de Estatuto Jurídico al Servicio de los Trabajadores del Estado.

Pese a la gran evolución legislativa que se fue gestando en su favor, los burócratas consideraban que el Estatuto que los regía no era suficiente garantía y que sólo elevando sus relaciones laborales a nivel constitucional podían estar seguros de que sus derechos laborales les serían respetados.

El titular del Poder Ejecutivo Federal entre 1958-1964 era Adolfo López Mateos quien durante el gobierno anterior de Adolfo Ruíz Cortínez se había desempeñado como Secretario del Trabajo y Previsión Social, por tanto conocía perfectamente las demandas de la clase obrera.

Desde hacía tiempo se habían desatado en el seno del sindicato de ferrocarrileros, fuertes pugnas entre los grupos encabezados por líderes propicios a los intereses gubernamentales y los llamados “independientes”, a cuyo frente estaba Demetrio Vallejo, con miras a obtener el control de la poderosa organización sindical. En agosto de 1958, Vallejo logró un aplastante triunfo en las selecciones internas.

Entre sus primeros actos al frente del sindicato estuvo el de pedir ciertas mejoras para sus agremiados mediante un emplazamiento a huelga.

El hecho de que las peticiones las formulara un sindicato independiente, condujo a que se declarara inexistente la huelga y así que no prosperaran los amparos que se promovieron. Como medida de presión se inició una serie de huelgas, que por coincidir con un periodo vacacional de la población, desquiciaron el transporte. Fueron detenidos los dirigentes sindicales y se desató la represión; la policía y el ejército ocuparon, haciendo gala de violencia los locales del sindicato y detuvieron a cientos de sindicalistas.

La participación de otros sindicatos en el movimiento como fue el de los maestros y su líder Othón Salazar, sumadas a la necesidad de limpiar un poco la imagen presidencial, deteriorada por aquellos movimientos represivos y el asesinato del líder campesino Jaramillo, propició que el Presidente de la República presentara una iniciativa de adiciones al artículo 123 constitucional; señalaba que “con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que presenta para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día 10 de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República

consigna para los demás trabajadores.”⁵⁵

Lamentablemente, hasta ahora la concepción que el burócrata mexicano tiene respecto a su función, como parte del gobierno y en la medida que los gobiernos federales han sido producto de las elecciones federales en las que ha salido triunfante aun con graves cuestionamientos, el partido oficial: Partido Revolucionario Institucional, ha sido factor para que el trabajador público se sienta más como parte de un partido que como integrante de una clase social: la trabajadora.

Así, el burócrata se siente integrante de un gobierno priísta antes que miembro de la clase trabajadora en general.

Lo anterior ha dado margen a que los beneficios individuales que los empleados públicos obtienen con la inclusión del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, se vean opacados por las restricciones que sufren en el campo de los derechos colectivos como son:

- Limitación a constituir solamente un sindicato por dependencia, afiliado al PRI.
- El derecho a formar parte del sindicato sin poder dejar de pertenecer a él salvo por expulsión.
- La posibilidad única de los sindicatos de adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) del PRI, única central reconocida por el Estado.

⁵⁵ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. **Revista de la Facultad de Derecho de México**. UNAM. México. Nos. 107-108, julio-diciembre de 1977, p. 772.

- La posibilidad de estallar una huelga cuando los derechos contenidos en el apartado “B” Constitucional sean violentados.

En opinión de quien redacta, esta falta de concientización de la clase trabajadora del Estado, es el principal factor para que difícilmente se puede hablar de un movimiento trabajador independiente, en las filas de la burocracia.

Como se mencionara con anterioridad, el día 5 de diciembre de 1938 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que de alguna forma, marcó un paso decisivo del derecho del trabajo, porque vino a establecer, como atinadamente lo señala Mario de la Cueva: “... la sustitución de la antigua teoría de la función pública , regida por el derecho administrativo por la solución que se desprende de la Declaración de Derechos Sociales de 1917, quiere decir, la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores sería una relación de trabajo”.⁵⁶

Como rebasaría los límites de esta tesis hacer una crítica detallada de cada uno de los preceptos del estatuto únicamente se limitará a dar una panorámica sobre el sistema general que adopta; incorrectamente, Gabino Fraga cita “...para nosotros la base en que reposa el sistema de garantías que para el empleado público consagra el Estatuto es una base inexacta puesto que ha llegado a confundir al Estado con una empresa capitalista. Además de que en esta forma se contrarían los principios que dominan nuestro régimen constitucional, se da lugar a una serie de consecuencias que podrían llegar a la paralización misma de la actividad del Estado

⁵⁶ CUEVA, Mario de la. Op cit, pp. 625-626.

con la repercusión natural contra el interés mismo del empleado.”⁵⁷

Abunda el mismo Gabino Fraga, considerando que una Ley de Servicio Civil que diera la debida consideración a la situación de las dos partes que intervienen en la relación de servicio, Estado y empleado, y que conciliara debidamente las exigencias de uno y de otro, podría llegar a establecer un régimen de garantías para el empleado en términos tales que se pusiera un freno a la arbitrariedad de los titulares del Poder, pero que al mismo tiempo no estuvieran expuestas a las reacciones que el propio Estado puede tener si en un momento viera amenazada su existencia por las reclamaciones de sus empleados. Probablemente en esta última observación tuviera razón Fraga, no obstante, su punto de vista está conducido por el anticomunismo prevaleciente en México después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, que lo induce a creer que movimiento obrero y comunismo están íntimamente ligados.

De acuerdo con el Estatuto, trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de nombramiento o de inclusión en listas de raya (Art. 2º.)

Para los efectos legales los trabajadores se dividen en dos grandes grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza, quedando sujetos al Estatuto solo los primeros (Arts. 4º. Y 5º.)

La Ley parece confusa en la determinación del acto por virtud del cual se

⁵⁷ FRAGA Gabino. **Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 1997, p. 250.

ingresa a la función pública, pues en tanto que el artículo 9º. Parece que se adhiere a la forma bien conocida en el derecho administrativo, del nombramiento con fijación unilateral de las condiciones del servicio, condicionando una situación legal respecto a derechos y obligaciones (Art. 12 y capítulo segundo a quinto), otros preceptos del mismo Estatuto producen la impresión de que el acto de ingreso se realiza por medio de un contrato, tales como los que se consignan en el inciso i) del artículo 44 en que expresamente se señala como causa de terminación de servicio *la falta comprobada de cumplimiento al contrato de trabajo* y las de los artículos 8º. y 11º. Que previenen el primero que la Ley Federal del Trabajo es supletoria del Estatuto y el segundo que como ocurre en los contratos entre particular⁴es no podrán estipularse determinadas condiciones para el trabajo y que ellas serán nulas aún en caso de que se admitieran.

El Estatuto en comento considera que el nombramiento es el medio normal para ingresar a la función pública, ahora bien, el nombramiento puede ser el acto de una voluntad o el de varias, en este último caso, recibe el nombre de elección; pero su naturaleza jurídica no es por eso distinta de la del nombramiento. En efecto, puede la ley requerir que en vez de que la designación corresponda a una sola persona, sea el resultado del acuerdo de varias. Entonces, el concurso de todas ellas viene a ser como una unidad, la que determine el mismo efecto jurídico que el producido por una sola voluntad.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión facultaba a los titulares de las dependencias respectivas para hacer libremente el nombramiento de los empleados de confianza y respecto de los trabajadores de base solo autorizaba la misma libertad cuando ocurría una vacante, respecto de los

puestos que quedaran libres una vez corridos los escalafones (Art. 41).

El Estatuto no consignaba los requisitos que debían llenar los aspirantes para ser nombrados, las únicas limitaciones eran que todos los trabajadores federales fueran de nacionalidad mexicana y que sólo podrían ser sustituidos por extranjeros cuando no existieran técnicos mexicanos que pudieran desempeñar eficientemente el servicio de que se tratara (Art.16).

Además, conforme al Art. 41 deberían preferirse a los trabajadores sindicalizados, a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la invasión estadounidense de 1914, a los que con anterioridad hubieran prestado servicios y a los que acreditaran tener mejores derechos conforme al escalafón.

Según el Artículo 12 del Estatuto, los nombramientos de los trabajadores de base deberían contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio del nombrado, el servicio o servicios que deberían prestarse, los cuales se determinarían con la mayor precisión posible; el carácter del nombramiento ya fuera definitivo, interino, por tiempo fijo o por obra determinada; la duración de la jornada; el sueldo, honorarios, y asignaciones que habría de percibir el trabajador y el lugar o lugares en donde debería prestar sus servicios.

El nombramiento, para surtir sus efectos debía ser aceptado por persona que tuviera capacidad, de acuerdo con el Artículo 10 tenían capacidad para aceptar un nombramiento, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas del mismo Estatuto, los menores de edad de uno u otro sexo que tuvieran más de 16 años. La aceptación del nombramiento obligaba al cumplimiento de las

condiciones en él fijadas y a las consecuencias que fueron conformes a la buena fe, al uso o a la ley (Art. 15).

Conviene señalar que el 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Estatuto que abrogó el de fecha 5 de diciembre de 1938, sin embargo, tanto las reformas efectuadas como el Estatuto mismo, fueron reiteradamente catalogadas como inconstitucionales.

2.3 NACIMIENTO DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

La situación de los servidores del gobierno federal en sus diversas dependencias, y la naturaleza jurídica de la relación que los une con los poderes públicos, no han sido precisados todavía satisfactoriamente ni por la doctrina ni por la legislación; por el contrario, la confusión se ha acentuado, sobre todo con motivo de diversas reformas a los artículos 3º, 115 y 123 de nuestro Código fundamental, relativas a la autonomía universitaria, las relaciones laborales de los trabajadores de las administraciones de los estados y municipios y el trabajo universitario, respectivamente, con lo que se polarizan más aún las distintas posiciones doctrinarias.

El debate inicia por la nomenclatura. ¿Cuál expresión es la correcta: "derecho del trabajo burocrático", "derecho administrativo", "derecho burocrático"?

Para dar una respuesta es indispensable entrar a otro de los linderos de la controversia, es decir, al problema de la naturaleza de las relaciones entre Estado y servidores públicos. Forma también parte de la discusión el tema de la autonomía en

caso de existir una nueva disciplina jurídica y en todo caso cuál sería su naturaleza, su ubicación. En realidad son múltiples los aspectos que faltan por dilucidar en esta relativamente nueva normatividad. Este breve análisis sólo pretende replantear algunos de los tópicos más controvertidos.

- Ya en plena revolución de Independencia la Suprema Junta Nacional Americana en 1811 declaró que todo empleo con cargo a los fondos públicos debía ser de rigurosa justicia y no por gracia.

- En la Constitución de Apatzingán de 1814 se consideró temporalmente la existencia de los empleos a cuyos ocupantes debía elegirse.

- Teniendo como punto de partida el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, los sucesivos documentos constitucionales (Constitución de 1824, Leyes Constitucionales de 1836, Constitución de 1857), establecieron que corresponde al presidente de la república nombrar y remover a los empleados públicos con arreglo a la propia norma constitucional.

- Las normas supremas anteriores a la de 1857 destacaban la facultad del presidente para conceder pensiones y jubilaciones a los servidores públicos.

- Cabe señalar que por ley del 21 de mayo de 1852, expedida por el presidente Arista, se dispuso que todos los empleados en las oficinas de la federación fuesen amovibles a voluntad del gobierno, el cual únicamente

podía removerlos previa instrucción de un expediente, con audiencia del interesado, en junta de ministros, y por mayoría de votos de éstos.

- La Ley Lares del 25 de mayo de 1853 contempló un procedimiento contencioso para dirimir las controversias suscitadas por la destitución de los empleados públicos; para tal efecto se creaba un tribunal de justicia retenida, integrado por el Consejo de Ministros, ante el cual contendrían el empleado removido y, salvaguardando los intereses de la administración, el procurador de justicia.
- En 1911 se presentaron a la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley concernientes a la regulación de los vínculos entre el Estado y sus empleados. Una de ellas relativa a los empleados del servicio docente y de investigación científica, presentada por la diputación de Chihuahua. La otra, suscrita por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga, era de mayores alcances, ya que pretendía una reglamentación para todos los empleados públicos federales⁵⁸.

De tales iniciativas, las comisiones legislativas hicieron una sola que incluía, entre otros aspectos, la inamovilidad de los empleados, mismos que no podían ser privados de su trabajo sino por causa justificada; entre tales causas existía la referente al personal docente femenino que contrajera matrimonio. La calificación de las causales estaba reservada a la superioridad. La situación política de inestabilidad prevaleciente en aquella época impidió la aprobación de tal proyecto.

⁵⁸ DÁVILA GARCÍA, Abel. **Reflexiones en torno al Derecho Burocrático como disciplina autónoma.** (Tesis de Maestría) Universidad Autónoma de Zacatecas. 2002, pp. 18 y Ss.

Por lo que se refiere al Constituyente de Querétaro, éste no incluyó en el artículo 123 constitucional, de manera específica, los derechos de los empleados públicos. Estableció más bien las bases generales a las cuales debían sujetarse las relaciones de trabajo, independientemente de la naturaleza privada o pública de los patronos y sin precisar distingos o exclusiones de trabajadores a la norma general, por lo cual en el contenido objetivo del artículo mencionado no señala trabajadores de excepción. Interpretaciones posteriores y conforme a la dinámica del Estado mexicano de corporativizar a las clases y grupos sociales, así como debido al parecer al insalvable criterio de que el artículo en cuestión regía exclusivamente los vínculos entre factores de la producción, capital y trabajo, consecuentemente se pensó que los servidores públicos debían ser sujetos de una legislación reglamentaria y una base constitucional diferentes.

En realidad el nacimiento del apartado B tiene su origen en la constitución de 1917, pues ésta, en su texto inicial, aprobado en Querétaro y puesta en vigor el 5 de febrero de 1917, es promulgada por un Ejecutivo conservador y antiobrero, pero suficientemente inteligente. Quizá sería mejor decir que, dotado de una visión política excepcional, Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, dio pie a las iniciativas de los jacobinos, el ala izquierda del Constituyente, para que no se opusieran a su proyecto principal: conceder al Ejecutivo una plena hegemonía sobre los demás poderes y lo logró. Originalmente se atribuía a las legislaturas de los Estados y al Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal la facultad reglamentaria que muchos estados ejercieron; pero en 1929, por iniciativa del presidente provisional Emilio Portes Gil, se atribuyó en exclusiva al Congreso de la Unión esa facultad.

Conviene recordar que el imperativo de unificar la legislación laboral, para estar en mejores condiciones de cumplir con las garantías sociales de la clase trabajadora, provocó la necesidad de que previamente se estableciera la pertinente base constitucional. Así fue como el 29 de agosto de 1929 se aprobó la iniciativa de reformas enviada por el presidente Portes Gil al Congreso de la Unión, y en las cuales se concedían facultades exclusivas a dicho Congreso para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio un avance trascendental para expedir más tarde la Ley federal reglamentaria del artículo 123 de la Constitución⁵⁹.

El día 14 de julio de 1931, y adelantándose a la postura que habría de adoptarse un mes más tarde en la Ley Federal del Trabajo, se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley, y en él se reconoce por el Ejecutivo la limitación de su potestad para expedir nombramientos y ceses, estableciendo el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el propio titular del ramo.

Al promulgarse el 18 de agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, destacó en su artículo 2º que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan". Ya desde un año antes, el licenciado Lombardo Toledano había dicho que "no debía haber ley del servicio civil a la vez

⁵⁹ Cfr. FRAGA, Gabino. Op cit, pp. 135 ss.

que código federal del trabajo y propugnó por que se consagrara definitivamente el derecho del trabajador técnico al servicio del Estado"⁶⁰.

En tal dirección, el 12 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil que tendría vigencia únicamente hasta el 30 de noviembre de 1934.

Este acuerdo se expedía con el fin de cumplir el citado artículo 2º y ratificaba la disposición del presidente Rodríguez, que ordenaba la no remoción de empleados del Estado; además de su capitulado resaltaba la organización e ingreso al servicio civil, vacaciones, licencias, permisos, sanciones, etc. Cuestiones que desde 1932 había estipulado.

Con excepción de los acuerdos mencionados, de naturaleza administrativa, los sucesivos ordenamientos se inclinaron hacia el derecho laboral, para luego dar paso con el tiempo a una nueva y frondosa rama jurídica.

Trascurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente reivindicaron su derecho ante el candidato Lázaro Cárdenas, quien prometió la expedición de normas protectoras. Así fue como del 23 de noviembre al 21 de diciembre de 1937 se analizó en la Cámara de Senadores la iniciativa de estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Ejecutivo federal, y posteriormente se discutió a partir del 24 de diciembre de 1937 en la Cámara de Diputados, suscitando encendidas polémicas tanto al interior del Congreso como en

⁶⁰ *Ibíd.*, 136.

las diversas corrientes de opinión pública. Este proceso culmina con la publicación del ordenamiento legal el 5 de diciembre de 1938, con la siguiente denominación: Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Meses después, el 1 de abril de 1939, se crea el Tribunal de Arbitraje, con gran oposición de los trabajadores.

Tuvo efímera vida el Estatuto de 1938, ya que el 4 de abril de 1941 surgía un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes eran:

- Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del tribunal de conciliación y arbitraje con jurisdicción y competencia para todas las unidades burocráticas.
- La especificación de las bases para los escalafones.
- Prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

Los estatutos precedentes fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna con la publicación el 5 de diciembre de 1960 del discutido "apartado B", que a manera de piedra miliar sirve de base para normar las relaciones entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El artículo 123 ha sufrido desde entonces dieciocho reformas y adiciones. Es particularmente importante, no por valiosa sino por descaradamente discriminadora, la adición del apartado "B", por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos⁶¹ que

⁶¹ **Diario Oficial de la Federación.** 6 de diciembre de 1960. México.

colocó a los trabajadores al servicio del Estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno para los derechos colectivos.

En relación con los trabajadores de confianza, los excluyó de cualquier derecho salvo la protección al salario y las medidas de seguridad social. Lo que quiere decir que no tienen derecho a indemnización por despido justificado o injustificado. Lo que quiere decir, sin eufemismos, despido libre y sin costo alguno.

La reforma constitucional debe efectuarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados (artículo 135 constitucional), lo que durante muchos años no fue problema porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dominaba ambas cámaras y la totalidad de las legislaturas estatales. Hoy, afortunadamente, no es así. Es interesante señalar que el artículo 123, en su apartado "A" que se refiere a los trabajadores, en general, no hace referencia alguna a los derechos de los trabajadores de confianza, pero al consagrar el principio, hoy relativo, de la estabilidad en el empleo en la fracción XXII, desliza hacia la ley reglamentaria la posibilidad de establecer excepciones. "La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización", dice en un párrafo incorporado, con toda la mala fe del mundo, por López Mateos en 1962. Así, la Ley Federal del Trabajo (en lo sucesivo LFT) fue la encargada de excluir a los trabajadores de confianza (artículo 124, fracción IV de la Ley de 1931). Hoy esa función la desempeña el artículo 49-III de la Ley vigente.

En el apartado “B”, más descarado, su última fracción, la XIV, redactada con la misma dosis de mala fe con su toque de hipocresía, dice simplemente que “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”, forma vergonzante de decir que no tienen derecho ni a la estabilidad en el empleo ni a indemnizaciones por despidos injustificados. Y se supone que el artículo 123 es tutelar de los derechos de los trabajadores.

2.4 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Desde un punto de vista sistemático es necesario concretar la denominación apropiada con la que se pueda identificar al complejo bagaje normativo de los trabajadores públicos en sus relaciones con el Estado. Al efecto se requiere primero deslindar la naturaleza de los mencionados vínculos. Sobre el particular, en cuanto a la doctrina se encuentran tres grandes corrientes que llamadas: tradicional, laboralista y ecléctica.

➤ **Tradicional.** Esta corriente también es conocida como publicista o administrativista, y a ella se adhiere el maestro Gabino Fraga, “quien después de criticar a las teorías del derecho privado renuentes a considerar las relaciones que surgen de la función pública como un contrato de locación de obras o bien de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar, en nombre y representación del Estado, actos jurídicos”⁶².

Descartadas las teorías civilistas, Fraga se pronuncia por un régimen de derecho público al afirmar: "en la función pública, los empleados y funcionarios son

⁶² FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** Op. Cit. p. 138.

titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, según lo hemos demostrado anteriormente, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública"⁶³.

Uno de los autores más destacados de derecho administrativo, Andrés Serra Rojas, se manifiesta desde luego por la corriente administrativa y centra su interés en la función pública⁶⁴.

Es indiscutible la omnipresencia, con todo lo que ello significa, del poder estatal a través de la estructura administrativa en sus vínculos con el personal a su servicio, buscando en todo momento la preservación del interés público. Aunque también es indispensable tener en cuenta la postura laboralista.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en 1959: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo**, Op cit, p. 134.

justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiaridad y naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servicios públicos que no implican soberanía e imperio⁶⁵.

Desde entonces la Corte se negó a reconocer que las relaciones en cuestión fueran orientadas por el derecho del trabajo, e implícitamente dará la razón a los teóricos del derecho administrativo.

➤ **Laboralista.** Fue el principal exponente de esta corriente el distinguido maestro, ya finado, Alberto Trueba Urbina, quien consideró la asimilación de las relaciones entre el Estado y sus empleados al derecho del trabajo, sobre todo tomando en cuenta el origen de la normatividad de tales vínculos que se encuentra en el artículo 123 constitucional bajo el título relativo al trabajo y la previsión social, aunque si bien reconoce su desprendimiento del derecho administrativo para formar un gran capítulo del aludido derecho del trabajo, Trueba Urbina por eso incluye sendos capítulos en sus respectivas obras.

Por ejemplo afirma: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores en nuestro país, dejaron de ser administrativas a partir del 1 de mayo de 1917 en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados. En la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución y en sus leyes

⁶⁵ **Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Informe del presidente de la 1ª sala. México. 1959, p. 36.

reglamentarias el derecho del trabajo de los asalariados, de todos los trabajadores en general, así como de los empleados públicos. El conjunto de derechos de éstos constituye el derecho mexicano del trabajo, de modo que la teoría del empleo público corresponde a esta disciplina; por ello, nosotros nos ocupamos del derecho del trabajo de los burócratas, ya que también a éstos les es aplicable nuestra teoría integral del derecho del trabajo. Las relaciones entre el Estado federal, los estados miembros y los municipios y sus servidores, son de carácter social y por consiguiente éstos son objeto de protección y reivindicación en el artículo 123 y sus leyes reglamentarias; no debiendo confundirse la naturaleza social de esta relación con la función pública que realiza el Estado y sus servidores frente a los particulares"⁶⁶.

Sin embargo, no hay consenso unánime respecto de que el conjunto normativo que se comenta y los vínculos que regula pertenezcan al derecho del trabajo, ya que la Suprema Corte de Justicia definió en jurisprudencia que el artículo 123 constitucional "tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen"⁶⁷.

Así mismo la propia Corte determinó en una ejecutoria: "No es correcta la tesis de que como los trabajadores del Estado no son sino una fracción de los trabajadores en general, deben aplicarse a aquéllos las disposiciones que rigen para éstos, pues si es verdad que desde el punto de vista gramatical la palabra trabajador comprende a todo aquel que desarrolla una actividad física o intelectual a cambio de una retribución convenida, también lo es que en los trabajadores al servicio del

⁶⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo derecho procesal del trabajo**. Op cit, 1984, p. 596.

⁶⁷ **Semanario judicial de la Federación**. t. XXV. México. p. 918.

Estado se celebra un contrato de trabajo de naturaleza sui generis, que entraña en realidad un acto administrativo, y es por ello que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo establece que los servidores públicos no son sujetos de derecho obrero, sino que sus relaciones para con el Estado deben regirse por una ley especial, como lo es actualmente el Estatuto jurídico"⁶⁸.

Seguramente las contradicciones en que incurría el juzgador no hicieron posible que el poder judicial orientara el criterio del Estado hacia la inclusión de los trabajadores del mismo en el título de los trabajos especiales de la Ley Federal del Trabajo, independientemente del carácter político que revisten las normas laborales. Un ejemplo de tales contradicciones lo representa esta otra ejecutoria de la Corte: "Aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por ello mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno cuando se trate de trabajadores al servicio del Estado"⁶⁹.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ **Índice de Jurisprudencia 1917-1965**. 4ª sala, tesis jurisprudenciales. núm. 200. México, p. 187.

Sin embargo, hay casos en que la Ley Federal del Trabajo no regula actividades del capital y del trabajo, tales serían los que se presentan entre diversos organismos descentralizados (IMSS, Infonavit, universidades, municipios) y las administraciones estatales con sus respectivos trabajadores. Hay otros casos en que sí se realizan actividades económicas y como ejemplo señalaríamos a Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, cuyos contratos de trabajo son regidos por dicha Ley.

Ecléctica. La hemos llamado así porque se distinguen tres segmentos que forman parte de una nueva disciplina, que hoy se identifica como derecho burocrático, mismo que está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones que pertenecen a tres sectores del Derecho, es decir, administrativo, laboral, y se agrega la materia de seguridad social derivada del apartado B del artículo 123.

El derecho burocrático es independiente del derecho administrativo aun cuando sigue teniendo relaciones con él, pues no constituye una materia que se encuentre aislada; además, los sujetos del derecho burocrático se encuentran inmersos en una estructura que se rige por normas administrativas.

Por lo que ve al sector normativo laboral, Héctor Fix Zamudio afirma respecto a la influencia que tiene sobre el derecho burocrático: "Esto no significa que se justifique una confusión entre las normas burocráticas y las laborales, debido a que los órganos del poder, aun en el plano de sus relaciones jurídicas con sus servidores, no abandonan su carácter de titulares de los servicios públicos, ni menos

aún pueden ser equiparados a los empleadores o negociaciones privadas, puesto que no persiguen fines de lucro. Esto nos lleva a la necesidad de reconocer la autonomía del derecho burocrático respecto del laboral, aun aceptando su estrecho parentesco, ya que la índole pública de la función que desempeñan los servidores del Estado imprime determinadas modalidades en sus relaciones con los órganos del poder"⁷⁰.

Ahora bien, en este contexto, la historia es también tenebrosa. La LFT de 1931 se quitó de encima a los trabajadores al servicio del Estado que ciertamente estaban incluidos en el artículo 123 constitucional mediante el simple procedimiento de declarar, en su artículo 2o., que “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

Como se mencionó con anterioridad, el primer intento de reglamentación fue el que planteara el presidente Abelardo L. Rodríguez al dictar en 1934 un “Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil”, que no fue aceptado por los trabajadores. Y la primera ley burocrática la pondría en vigor el presidente Lázaro Cárdenas bajo el nombre de “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado” (27 de noviembre de 1938) en el que ya se limitaban sus derechos colectivos.

En 1941 el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó otro “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión” (Diario Oficial de la Federación de 17 de abril) que no modificó las cosas en lo esencial.

⁷⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor. "Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático del ordenamiento mexicano", en **Revista mexicana del trabajo**. México. 2004. p. 28.

El golpe maestro contra los burócratas lo asentó el presidente López Mateos al incorporar el apartado “B” al artículo 123, como ya vimos antes. La ley reglamentaria, bajo el nombre de “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional” (en lo que sigue LFTSE) se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963 y ha sido frecuentemente reformada⁷¹.

Entre otras cosas, la bendita Ley hace una relación amplísima de los trabajadores de confianza en el artículo 5o., pero en el artículo 8o. los excluye del régimen legal.

Hay, además, las disposiciones especiales para las Fuerzas Armadas, los cuerpos de seguridad pública y el personal del Servicio Exterior (fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado “B”) y con motivo de la nacionalización de la banca (1982) se creó una fracción XIII bis que dio origen a una Ley Reglamentaria que hoy, vigente formalmente para la banca de desarrollo a pesar de la desnacionalización, de hecho es anticonstitucional porque la fracción XIII bis fue cambiada y derogado el párrafo 5o. del artículo 28 constitucional que reglamentaba. Y es un principio general de derecho que al desaparecer la norma reglamentada, queda sin efecto la reglamentaria.

Es claro, entonces, que las disposiciones que norman las relaciones de trabajo entre el Estado mexicano y sus servidores no son exactamente iguales a las que rigen las actividades privadas. Es cierto también que hay algunos paralelismos y

⁷¹ TRUEBA URBINA. **Nuevo Derecho del Trabajo** Op. Ci t. p. 124.

semejanzas pero también hay marcadas diferencias entre las normas de los apartados A y B y sus leyes reglamentarias.

Para completar el cuadro ecléctico, se agregan las normas de seguridad social que en la materia burocrática tienen características muy propias conforme al apartado B y su correlativa ley reglamentaria.

Para concluir es pertinente señalar que durante bastante tiempo se consideró al régimen jurídico de los trabajadores del Estado como parte del derecho administrativo; luego, con la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, se ubicó en el derecho del trabajo. Hoy como disciplina jurídica autónoma, por su extensión tutelar a un grupo social, la burocracia que forma parte de la clase trabajadora, se constituye en una garantía social irrenunciable y por lo tanto reivindica sus derechos. Además, la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad que en el primer caso persigue la justicia social, y que en caso de duda debe estarse a lo más favorable al trabajador, ubica al derecho burocrático dentro del derecho social cuyas instituciones, principios y disposiciones orientadas a proteger a los económicamente débiles, asegurándoles un mínimo de bienestar que les permita una existencia digna y mejores condiciones de vida. Tales son los propósitos del derecho burocrático.

A manera de conclusiones capitulares, puede decirse que la fundamentación para excluir a los trabajadores al servicio del Estado del artículo 123 se localiza en las ideas prevaletentes en el movimiento obrero de fines del siglo XIX y principios del XX que consideraban como burgués capitalista a los propietarios de los medios

de producción y en tanto el Estado no era propietario de medios de producción puesto que la propiedad de los recursos materiales que controlaba eran y son propiedad originaria de la Nación, es decir del pueblo. No obstante, la evolución del derecho internacional del trabajo que fundamenta posteriormente las leyes laborales, inicie para que el empleado público vaya adquiriendo paulatinamente el estatus de un trabajador en general. Aunque, para esto se haya que tener que agregar el apartado B del artículo 123 constitucional que lamentablemente, aún le concede un estado de excepción.

En el próximo capítulo se analizará en forma acuciosa el marco jurídico que norma las relaciones laborales del Estado-patrón con sus trabajadores.

CAPÍTULO 3

MARCO JURÍDICO

Existe la polémica respecto al hecho de que los trabajadores al servicio del Estado no hayan sido incluidos en el texto original del artículo 123.

Sin embargo, el constituyente de 1917, cuando decide incluir en un artículo los principios dogmático-jurídico a los que habrían de ajustarse las relaciones laborales lo hizo con el objetivo fundamental de que normaran sobre cualquier relación de trabajo sin particularizar en excepciones, de ahí que Pastor Rouaix citara, en el proyecto del artículo que regularía las relaciones de trabajo, lo siguiente:

“Revocar, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad locales, prevención moral, descanso hebdomadario⁷², salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero o en el ejercicio de su empleo, sin fomentar la organización de establecimientos de beneficios e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños alimentarlos y auxiliar a ese gran ejercito de reserva de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.”⁷³

⁷² Hebdomadario: semanal.

⁷³ ROUAIX, Pastor; **Génesis de los Artículos 27 y 123**; PRI, México, 1984, p.95

Como se observa, Pastor Rouaix no menciona excepciones, se refiere simple y llanamente a “el que da y que, recibe el trabajo”, sin hacer uso de argumentos filosóficos o económicos.

Algunos de los objetivos planteados, como es el de seguro de desempleo, a 90 años de haberse promulgado la Constitución, son aún letra muerta y un adeudo del Estado mexicano al pueblo trabajador.

En el presente capítulo se realiza una revisión del marco jurídico que aplica a las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores.

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Para Alberto Trueba Urbina: “originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma, creó derechos en favor de los empleados tanto privados como del servicio del Estado...”⁷⁴

A partir de la Constitución del 1917, los Estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia de trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados públicos, al mismo tiempo que se regulaba, con toda amplitud, el contrato de trabajo.⁷⁵

⁷⁴ TRUEBA URBINA, Alberto; **Nuevo Derecho Procesal del Trabajo**; Op cit, p. 175.

⁷⁵ RICORD, Huberto E.; “El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran”, **Boletín de Derecho Comparado**; UNAM, México, año V, Múms. 13-14, enero-agosto de 1972, p. 16.

Del texto constitucional de 1917 se desprenden dos posturas con respecto al trabajo burocrático. La que entiende que la relación entre el Estado y sus trabajadores continuó normándose por disposiciones administrativas derivadas del artículo 89 de la Carta Magna, que reproducía la facultad del Ejecutivo Federal para “nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión”. Otra, que sostiene la inclusión de los empleados públicos en el artículo 123 de nuestro código político se debió a las lagunas jurídicas que existían.

Ajustado a esta segunda postura, Próspero López Cárdenas sostiene, con toda razón, que de acuerdo con la fracción II del artículo 89 constitucional, la facultad de “nombrar y remover libremente a los demás trabajadores empleados de la Unión”, que se otorga al Presidente, opera tan sólo cuando el nombramiento y remoción no se encuentren determinados de algún otro modo en las Leyes o en la Constitución.⁷⁶

En este supuesto, aclara: “La norma constitucional diversa del artículo 89, sobre este particular, es el artículo 123 constitucional original, que a partir de 1917 es el principio regulador de la relación entre el trabajo asalariado y quienes lo utilizan, dentro de los cuales se encuentra el propio Gobierno.” Desprende entonces, que al estar dirigido a regular el trabajo en general, todo trabajo asalariado o todo contrato de trabajo, el original artículo 123 no excluyó de sus sujetos a los utilizadores de fuerza de trabajo (patrones) que no obtuvieran ganancias en su actividad, como el Estado.⁷⁷

En la realidad política, como quedó demostrado en la huelga de profesores de 1919, el gobierno mexicano sostuvo el criterio de que quienes le prestaban servicios

⁷⁶ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero; **Derecho Burocrático**; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997, pp. 1 a 55.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 3.

personales no eran trabajadores sino servidores públicos sujetos a normas administrativas.⁷⁸

Para alguna corriente de opinión,” el artículo 123 no puede entenderse superficialmente “como un mero reflejo superestructural de lo económico o como producto liso y llano de la imposición del grupo en el poder; es imprescindible que profundicemos en el carácter de las disposiciones en él contenidas y de la función que cumplen como instrumentos de contención de la acción obrera”.⁷⁹

Fue básicamente, a raíz de la promulgación de las leyes locales del trabajo promovidas a moción de los generales carrancistas, después de la entrada en vigor de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, que se fue excluyendo, mediante omisión intencionada, la regulación de las relaciones de trabajo burocrático. Desde entonces, el tratamiento jurídico del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores ha sufrido alteraciones importantes por lo que hace a la legislación, como por cuanto respecta a la jurisprudencia. Inicialmente algunas leyes locales del trabajo asimilaron el servicio público al contrato de trabajo, pero también otras, lo disociaron de manera radical.

Haciendo una recapitulación de lo expuesto puede decirse que en forma concomitante con la evolución histórica de México. La legislación de la relación laboral del Estado con sus trabajadores, va desarrollándose en los cuerpos constitucionales federales que han regido a la nación, como son los de 1824 y 1857.

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ CONESA RUIZ, Ana María; **La constitución del control sindical**; Op cit, p. 16.

Existe por otro lado una especie de ceguera, al olvidarse la etapa centralista de López de Santa Anna, en la que se alcanzan logros sumamente importantes para la estructuración posterior del marco jurídico nacional.

La Constitución de 1917, lamentablemente, marginó de sus postulados al servidor público, al no hacer mención especial de los trabajadores burocráticos como sujetos a las disposiciones del artículo 123.

De la misma forma, el relativo poco avance del legislador constituyente en aspectos relacionados con la filosofía del Derecho laboral y posteriormente, de los diferentes regímenes presidenciales, marginaron paulatinamente a los servidores públicos de los ordenamientos vigentes para el trabajo en general.

3.2 EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL: EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123

Como resultado de la federalización de la legislación del trabajo, producto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929, era necesaria la creación de una ley laboral unitaria. El 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo.

El artículo 20 de esa Ley establecía: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.”

La polémica consistente en determinar si el artículo 123 constitucional era aplicable a los burócratas, la resolvió la Suprema Corte en el sentido de que “los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los

trabajadores consignó el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen”.⁸⁰

Como resultado de la reforma de 1960, el artículo 123 constitucional quedó integrado por dos apartados, el “A”, compuesto por el texto de las fracciones existentes previamente a la reforma y el “B”, integrado por las fracciones que fueron objeto de la adición; con su aprobación se cristalizó un viejo anhelo de los servidores públicos, aunque actualmente está en el debate, si esta decisión fue afortunada.

Una vez más, como en 1917, se abanderó la causa de los trabajadores, en este caso de los que prestan sus servicios al Estado, al elevar sus relaciones laborales a nivel constitucional; declaración soberana donde se puso de manifiesto la tradición humanista y de justicia social del pueblo mexicano.

La importancia de que la protección para los servidores públicos se estableciera a nivel constitucional, radicaba en ser un factor indispensable para dar consistencia y viabilidad a los derechos otorgados; así se evitaba que corrientes contrarias a los ideales que dieron nacimiento a esa Declaración de derechos sociales, pudieran echarla por tierra. Además, porque la reglamentación de la protección jurídica a estos trabajadores debía hacerse invariablemente respetando las garantías mínimas otorgadas por el mandato constitucional.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de

⁸⁰ SERRA ROJAS, Andrés; **Derecho Administrativo**; Op cit, p. 380.

septiembre de 1960, se declaró reformado el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, a partir de 1960, surgen dos reglamentaciones para el trabajo, la del trabajo general normada por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado “A” constitucional y la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; y la del trabajo burocrático o servidores públicos, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” constitucional y su ley en materia de seguridad social: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En materia de trabajadores de confianza, el apartado “B” del artículo 123 constitucional dispone en su fracción XIV que 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, en este caso se hace referencia a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

No obstante que el artículo 133 de la Constitución no establece normas en materia laboral, su contenido, es de vital importancia para el Derecho nacional, por los acuerdos y convenciones que México ha signado ante los organismos internacionales, en materia laboral, dado que el texto del citado artículo expresa lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados

y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

El artículo 133 constitucional, que contiene la Cláusula de la Supremacía Federal, fue presentado por el Congreso Constituyente de 1916, en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917, sin hallar antecedente en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, pero encontrándose su correspondiente en el artículo 126 de la Constitución de 1857; la inspiración del mismo en el artículo VI, inciso 2, de la Constitución estadounidense.⁸¹

La reforma de 1934 introdujo una primera modificación de estilo al cambiar la terminología de “hechos y que se hicieren” referente a los tratados internacionales por la considerada más técnica, de “celebrados y que se celebren”: una segunda modificación relativa a la corrección de que los tratados deben ser sometidos a la aprobación no del Congreso, sino del Senado (artículo 76, párrafo 1); y una tercera, referente al hecho de que los tratados internacionales deben estar “de acuerdo con ” la Constitución para poder ser considerados como ley suprema.

Esta reforma que fue presentada ante la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, se aprobó sin que hubiere mediado discusión ni en lo general, ni en lo particular; ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó por unanimidad.⁸²

⁸¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada** por GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO; Alonso; México: UNAM-Porrúa, 1988, p. 333.

⁸² *Ibídem.*

3.3 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Una consecuencia de las presiones de los empleados públicos, ferrocarrileros y maestros, para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo fue el hecho de que el presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Una vez hecha la adición el texto anterior se convirtió en apartado “A” y el adicionado en apartado “B”, este último tuvo aplicación solamente: “...entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”; para llevarlo a la práctica se expidió tres años después la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, está dividida en diez títulos, más artículos transitorios, los cuales tienen las siguientes denominaciones:

- Disposiciones generales
- Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares
- Del escalafón
- De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales del trabajo
- De los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales

- De las prescripciones
- Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo.
- De los medios de apremio y de la ejecución de los laudos
- De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores
- De las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

El rasgo más relevante de la Ley que se comenta fue la ampliación del universo de sujetos a la misma, así, en su artículo primero señalaba que era: "...de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil "Maximino Ávila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos", muchas de estas dependencias han desaparecido, se han fusionado o se han integrado directamente a alguna Secretaría de Estado.

En cuanto a la clasificación de los trabajadores de confianza, la LFTSE en su artículo 4º explica que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Citando en el artículo 5º las características de los trabajadores de confianza:

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

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

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 sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

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

d). **Auditoría**: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el

personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

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

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

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

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

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

j). **Los Secretarios particulares** de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor

y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

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

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

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:

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

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores,

Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

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

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

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

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones,

siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

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

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

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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

Como se puede observar el artículo 5° de la LFTSE clasifica a los trabajadores de confianza de los tres poderes, destinando las fracciones I y II al Poder Ejecutivo y las III y IV, respectivamente, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Y enfatiza que las características esenciales para establecer esta diferenciación estriba en que sus funciones tengan relación directa con: Dirección; Inspección, vigilancia y fiscalización; Manejo de fondos o valores; Auditoría; Control directo de adquisiciones; en almacenes e inventarios; Investigación científica; y Asesoría o Consultoría, además de los Secretarios Particulares por naturaleza de sus atribuciones, así como: los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal y los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

3.4 JURISPRUDENCIA

Entre las fuentes del derecho se encuentra la jurisprudencia y por lo mismo, forma parte del marco jurídico del derecho del trabajo.

El vocablo jurisprudencia, en algunas de sus connotaciones significa “interpretación de la ley hecha por los Jueces... conjunto de sentencias que determinan un criterio jurídico”.⁸³

De acuerdo con José Manuel Lastra Lastra: por jurisprudencia no debe entenderse cualquier aplicación aislada del derecho, sino la repetida, constante, uniforme y coherente, de tal forma que revele un criterio o pauta general en la aplicación de las normas jurídicas. La jurisprudencia se inspira en el propósito de obtener una interpretación uniforme del derecho, en los casos que la realidad presenta a los jueces. Por tales circunstancias, el órgano autorizado para expedirla debe ser único el de mayor jerarquía, si es que se pretende otorgar a esta un carácter de auténtica obligatoriedad y no permitir en ningún caso, por ningún motivo, que tribunales inferiores en el Poder Judicial con frecuencia contradigan, no apliquen o desestimen los criterios jurisprudencia les de la Suprema Corte, quien ostenta, jerárquicamente, el más alto rango de la escala judicial.⁸⁴

⁸³ CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1976, T. II, p. 474.

⁸⁴ LASTRA LASTRA, José Manuel. “Abogacía, función judicial y jurisprudencia”. En: Varios autores: **Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp.479-493.

A continuación se citan algunas tesis que contribuyen a ampliar el concepto de trabajador de confianza.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.

De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo, ya que de considerarse exclusivamente la denominación

de éste, se podría sujetar la voluntad soberana a lo determinado en el acto administrativo mediante el cual el patrón equiparado nombra a un servidor público, cuando es aquél quien debe someterse a la majestad de la Constitución General de la República y de las leyes emanadas de ésta.

Conflicto de trabajo 1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1o. de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número XXXII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro.⁸⁵

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CARGA DE LA PRUEBA DE ESE CARÁCTER.

Cuando el patrón se excepciona argumentando que el actor era un empleado de confianza, le corresponde demostrar a aquél dicha calidad y que las labores desarrolladas por el trabajador se encuentran dentro de las enunciadas expresamente en el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para ser consideradas con tal carácter, tomándose en cuenta que dicha categoría depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, toda vez que el patrón es quien cuenta con más y

⁸⁵ No. Registro: 181,256, Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XIX, Junio de 2004, Tesis: P. XXXII/2004, p. 7

mejores elementos para poder acreditar fehacientemente las labores que realizaba el trabajador.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8966/2000. Gobierno del Distrito Federal. 28 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaria: Claudia Gabriela Soto Calleja.

Amparo directo 5686/2002. Gustavo Aquino Baltazar. 27 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaria: Lourdes Patricia Muñoz Illescas.

Amparo directo 6276/2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 11 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretario: Ricardo Trejo Serrano.

Amparo directo 9476/2003. Samuel Muñoz Flores. 2 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Leticia C. Sandoval Medina.

Amparo directo 9456/2003. Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal. 9 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaria: Claudia Gabriela Soto Calleja.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo V, Materia del Trabajo, página 1064, tesis 1207, de rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARÁCTER DE."⁸⁶

TRABAJADORES DE CONFIANZA. EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY DE LOS

⁸⁶ No. Registro: 182,749, Jurisprudencia, Materia: Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: I.6o.T. J/58, p. 910

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE TABASCO, NO CONTEMPLA A LOS VELADORES.

Al establecer el artículo 5o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco que se consideran trabajadores de confianza los que realicen funciones de dirección, inspección, supervisión, policía, fiscalización, vigilancia y los que realicen trabajos personales o exclusivos de los titulares o altos funcionarios de las entidades públicas, además de los que las leyes orgánicas de dichas entidades les asigne esa categoría, debe entenderse que los vigilantes, veladores, o cuidadores de las herramientas y maquinarias de una construcción realizada por la entidad pública demandada, no deben considerarse como de confianza, porque la función de "vigilancia" referida debe revestir particular importancia para la vida de una empresa cuando esté en juego su existencia, sus intereses fundamentales, su éxito, su prosperidad, la seguridad de sus establecimientos o el orden esencial que debe reinar entre sus trabajadores, por lo que el cuidador de herramientas o maquinaria, no realiza esa función de trabajador de confianza.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

Amparo directo 583/2003. Joselino Pérez Cornelio y Miguel Ángel Sosa Sánchez. 25 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretaria: María Elena Zamora Rentería.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 17/2004-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 71/2004, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 615, con el rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA. TIENEN ESE CARÁCTER LOS VELADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO

DE TABASCO, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY BUROCRÁTICA ESTATAL."⁸⁷

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la fracción XIV, los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que no son compatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida en forma expresa en la norma constitucional, pues basta atender a

⁸⁷ No. Registro: 182,748, Tesis aislada, Materia: Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: X.1o.61 L, p. 1030.

los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los trabajadores de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental.

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.⁸⁸

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE LOS EXCLUYE DE SU APLICACIÓN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSAGRADA EN LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al excluir a los trabajadores de confianza de la aplicación de la propia ley, no trasgrede la garantía de estabilidad en el empleo consagrada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que si bien es cierto que en las diversas fracciones que integran el apartado B de este precepto constitucional se establecen las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, a través de la ley reglamentaria correspondiente, así como los derechos que tienen, también lo es que tales derechos se prevén a favor de dos tipos de trabajadores, los de base y los de

⁸⁸ No. Registro: 182,921, Tesis aislada, Materias: Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Octubre de 2003, Tesis: 2a. CXVII/2003, p. 65.

confianza, y al señalar en su fracción XIV que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, está limitando los derechos laborales de este tipo de trabajadores, lo que implica que los derechos que otorgan las doce primeras fracciones del apartado B del mencionado precepto constitucional, serán aplicables a los trabajadores de base, ya que es en ellas donde se regulan los derechos de este tipo de trabajadores y no para los de confianza. Es decir, la calidad laboral de estos últimos, aun cuando se encuentra reconocida por la citada fracción XIV, al establecer que gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, porque se trata de un derecho que no puede ser restringido, sino que debe hacerse extensivo a las condiciones laborales de cualquier trabajador, según las cuales preste sus servicios, así como de los derechos derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, porque se trata de medidas de protección de carácter general, los excluye de los derechos colectivos que consagra la propia Ley Fundamental y, en cuanto a la relación de trabajo individual, de las normas que protegen al trabajador de base en la estabilidad en el empleo, por lo que el derecho a solicitar la reinstalación ante un despido injustificado, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza, pues a éstos ese derecho no les fue reconocido por el Constituyente, de manera que el hecho de que la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Norma Fundamental, no haga referencia expresa de su aplicación a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, no significa que los derechos en ella previstos sean atribuibles a estos últimos, ya que basta considerar lo dispuesto en la fracción XIV del mencionado apartado para determinar que por exclusión de esta fracción quedan al margen del derecho que otorga la fracción IX.

Amparo directo en revisión 1399/2002. Horacio Mitre Montero. 30 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.⁸⁹

Se concluye de lo expuesto en este capítulo que el marco jurídico laboral de los trabajadores de confianza reconocidos por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como la diversa jurisprudencia de la SCJN reconocen el carácter de trabajador de confianza con base en las atribuciones de la actividad laboral como son: Dirección, Inspección, vigilancia y fiscalización; Manejo de fondos o valores; Auditoría; Control directo de adquisiciones; en almacenes e inventarios; Investigación científica; y Asesoría o Consultoría.

Adicionalmente, conviene subrayar que en todos los casos, la relación laboral no se deriva de un contrato o acuerdo de voluntades, sino de un acto unilateral de quien ejerce la facultad de NOMBRAR a alguien de su entera confianza para desempeñar un puesto en el gobierno, facultad que concluye, cuando se termina el mandato constitucional de quien lo otorga, que en México, normalmente no excede 6 años.

⁸⁹ No. Registro: 184,737, Tesis aislada, Materias: Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVII, Febrero de 2003, Tesis: 1a. VI/2003, p. 217.

CAPÍTULO 4

LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA Y SU PROBLEMÁTICA LABORAL

Como ya se mencionara los trabajadores 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 de 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 o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

Si se atiende uno al criterio jurídico, de confianza es el trabajador al que protege la legislación del trabajo con las modalidades que corresponden a la actividad que desempeña; y son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general; así como las relacionadas con trabajos personales del patrono, dentro de la empresa o establecimiento.

Santiago Barajas explica que si bien 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 SCJN 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 razones 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 (SJF, quinta época, t. XLV, p. 139).⁹⁰

El legislador de 1931 aceptó la interpretación del alto tribunal y no consideró necesario aclarar en las disposiciones generales ni en las concernientes al contrato individual del trabajo el concepto empleado de confianza, sino que en el capítulo relativo al contrato colectivo de trabajo introdujo una excepción que confirmaba el criterio sustentado. En efecto, en el a. 48 de la LFT señaló que las estipulaciones del contrato colectivo se extendían a todas las personas que trabajaran en la empresa, con excepción de “las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa”. Y en el artículo 126, fracción X, dispuso que el contrato de trabajo podría darse por terminado: “Por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo en dirección, fiscalización o vigilancia”.

⁹⁰ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. **Nuevo diccionario jurídico mexicano**. México: UNAM, Porrúa, 2002, Tomo P-Z, p. 3699.

En el presente capítulo se analizan las características de la problemática laboral de los trabajadores de confianza del Estado.

4.1 ANTE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (ETSPU), en 1939, se dijo que para los efectos de la mencionada ley, los trabajadores federales se dividirían en dos grandes grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza; incluyéndose en una larga relación los puestos que serían comprendidos en la denominación genérica “empleados de confianza” (a. 4º ETSPU). Se agregó que estos empleados no quedaban incluidos en los beneficios consignados en el Estatuto (artículo 8º), excluyéndose asimismo a los miembros del Ejército y la Armada nacionales, excepción hecha del personal que prestaba servicios en la Dirección General de Materiales de Guerra, al que muy poco tiempo después también se excluyó.

El Estatuto dio paso, en 1963, a la LFTSE, reglamentaria del apartado “B” del a. 123 constitucional, en la cual se ha mantenido la división antes indicada, al igual que una sucinta y pormenorizada relación de los puestos que deben estimarse de confianza en el gobierno federal, tanto de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), como de otras instituciones y dependencias que sería prolijo enumerar (aa. 4º y 5º de la LFTSE).

El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro “de confianza” ha sido muy variable y ha atendido más

bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo.: las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño. En otro aspecto, como pudo observarse en el capítulo anterior, la propia SCJN ha sustentado criterios diversos respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido.

Es obvio que los nombramientos que haga un funcionario público a un trabajador de su confianza se debe especificar que ese nombramiento concluye con el mandato de quien lo otorga quedando bajo la responsabilidad y decisión del cuadro gubernativo siguiente, la ratificación o terminación del mismo, aunque esta explicación, habitualmente se les hace oralmente, el hecho de que no se incluya esta observación en el nombramiento escrito, permite al trabajador de confianza creer que la seguridad en el trabajo es similar a la de los trabajadores de base, ahora bien de otra manera se obligaría el Estado a otorgar las mismas prestaciones de excepción que tiene el trabajador de confianza, cada que cambia el aparato gubernativo a los trabajadores de base y de esta forma, el ordenamiento jurídico sería de carácter

general.

4.2 TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (TFCA): RESPECTO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Al revisarse la página electrónica del TFCA no se encontró información sobre controversias presentadas entre trabajadores de confianza y dependencias de la administración pública ni en sus informes ni en sus estadísticas, así de acuerdo con las estadísticas de 2011, el TFCA conoció de los siguientes asuntos:

Conviene destacar que el informe sigue la siguiente estructura:

1. Impartición de Justicia
 - 1.1. Conflictos Colectivos, Sindicales e Intersindicales
 - 1.2. Conflictos Individuales
 - 1.3. Juicio de Amparo
2. Procuración de Justicia
3. Conciliación
4. Otras Acciones y datos relevantes
5. Transparencia y acceso a la información

APÉNDICE: CUADROS ESTADÍSTICOS

En cuanto a la impartición de justicia, según el Informe, se recibieron 6,882 promociones que fueron debidamente atendidas por el Pleno del Tribunal, lo que

representa un 15 más que las 5,936 recibidas en el período anterior.⁹¹

Se concedieron 3 nuevos registros de sindicatos; se efectuaron 102 cambios de Comités Ejecutivos Nacionales, Seccionales y Delegacionales.

Se concedió 1 nuevo registro de sindicato; se tomó nota a 74 cambios de Comités Ejecutivos Nacionales, Seccionales y Delegacionales. Se registraron: 18 estatutos; 9 Condiciones Generales de Trabajo; 17 Comisiones Nacionales Mixtas; 9,773 convocatorias, sanciones y afiliaciones, entre otras actuaciones.

Como resultado de la substanciación de los conflictos colectivos, sindicales e intersindicales, se celebraron 929 audiencias y se dictaron 2,149 resoluciones del Tribunal en Pleno.

Se realizaron 491 notificaciones personales y 1,374 por estrados; se giraron 33 exhortos y 1,377 oficios; se celebraron 44 sesiones ordinarias y 2 extraordinarias.

En cumplimiento a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las Salas de este Tribunal, atendieron su responsabilidad de impartir justicia laboral de manera pronta y eficaz, los datos que se proporcionaron a la Presidencia del TFCA sobre la actividad jurisdiccional de las mismas, en 2011, son los siguientes:

⁹¹ **Informe de Labores: 2011.** México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2011, p. 7.

Las Salas recibieron 96,670 promociones. Esta cifra comparada con la del período del periodo de 2010, da el resultado de 8,749 promociones más, que significa un 9% de incremento. Se celebraron 686 sesiones plenarias, de las cuales 596 fueron ordinarias y 90 extraordinarias.

Las Salas emitieron 107,318 acuerdos y se votaron 5,717 laudos, que en su conjunto suman un total de 113,035 resoluciones.

Se celebraron 79,497 audiencias y comparencias; se realizaron 74,563 notificaciones personales, 491 correspondientes a la Secretaría General de Acuerdos y 101,450 por estrados.

Se ordenaron y ejecutaron 8,398 diligencias actuariales consistentes en inspecciones, cotejos y requerimientos de reinstalación y de pago.

Se elaboraron 18,520 oficios y con el apoyo de los Tribunales Estatales y las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, se diligenciaron 3,892 exhortos.

Se terminó el proceso legal de 7,315 juicios, que se enviaron a la Unidad de Archivo con el carácter de asuntos total y definitivamente concluidos.

Las Secretarías de Estado y entidades del Gobierno Federal y las del Gobierno del Distrito Federal, sujetas al Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, dieron cumplimiento a las condenas impuestas por este Tribunal en 63 laudos

firmes, cuyo importe por pago de prestaciones reclamadas al mes de octubre del presente ejercicio, ascendió a la cantidad de \$164'754,535.⁹²

Adicionalmente los trabajadores al servicio del Estado cuyos conflictos individuales se ventilaron en este Tribunal, recibieron la cantidad de \$179'510,378, esto con motivo de los 871 convenios realizados, 63 juicios fueron terminados por convenio por una cantidad de \$20'251,501, que se celebraron con diversas dependencias del Gobierno Federal y del Distrito Federal, arrojando un gran total de \$364'516,414.

El Pleno y las Salas atendieron las impugnaciones en contra de las resoluciones emitidas y en coordinación con la Unidad de Amparos llevaron a efecto las acciones legales para afrontar las 6,118 demandas de amparo que se interpusieron, de éstas 4,032 fueron de amparo directo y 2,086 de amparo indirecto.

Los Tribunales Colegiados de Circuito concedieron 1,006 amparos y lo negaron en 1,195 juicios, lo sobreseyeron en 150 y desecharon 150 demandas.

A su vez los Juzgados de Distrito concedieron amparo en 817 casos, lo negaron en 187, lo sobreseyeron en 370 y desecharon 15. Los juicios restantes se encuentran en proceso de resolución.⁹³

Por otra parte, en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas

⁹² Cfr. **Informe de Labores: 2011**. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2011, p. 5.

⁹³ **Informe de Labores: 2011**. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2011, p. 5.

paraestatales, las funciones de confianza están, asimismo, definidas en forma específica:

- a) Por lo dispuesto en la fracción XIV del artículo 123, del apartado “B” de la C;
- b) Por la LFTSE, y
- c) Por las referidas condiciones, reglamentos interiores de trabajo.

Lo anterior permite concluir que las personas que ostentan un empleo de confianza en la administración pública sólo tienen la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio. Por esta razón, 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.

De donde se colige que los amparos indirectos que menciona el Tribunal en su informe de 2006, podrían corresponder a asuntos relacionados con trabajadores de confianza.

En opinión del autor de tesis, el Tribunal en sus informes debería ser más explícito, para que el interesado en sus laudos pueda conocer fehacientemente, las actividades jurisdiccionales relacionadas, como en este caso, en las controversias suscitadas entre el Estado y sus trabajadores de confianza.

El artículo 123 constitucional en su apartado “B” establece la base del derecho laboral burocrático que regula a los poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito

Federal y sus trabajadores, señalando en su fracción XII que en el caso de que surjan conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Sin embargo el precepto constitucional aludido establece asimismo que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados serán resueltos por esta última.

De igual modo la fracción XIII del apartado “B”, citado, establece que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes, lo que los excluye constitucionalmente de la protección de la ley laboral burocrática que reglamenta de dicho apartado y por ende de la jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Durante largo tiempo se excluyó indebidamente del acceso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, situación que concluyó gracias a un criterio jurisprudencial establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que además respeta las fracciones XII y XIII comentadas, aunque lamentablemente no consideró el primer párrafo del artículo 123 constitucional, a saber:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE

PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (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” y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS”, debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado **B** del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad

social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.⁹⁴

En opinión del autor de tesis esta jurisprudencia reconoce al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la atribución de dirimir los aspectos relacionados con las controversias en las que participan los trabajadores de confianza, es adecuada, toda vez que no está atacando un acto de autoridad, sino simplemente un conflicto, entre el trabajador de confianza y un servidor público que le asignó un nombramiento, y en su defecto por la dependencia que adopta una cierta medida de separación por considerar que éste ya no cumple con sus características de confianza, las cuales dieron origen al nombramiento.

⁹⁴ Octava Época, Instancia: Pleno, **Semanario Judicial de la Federación**, Parte VI, Primera Parte, Tesis: P/J. 9/90 p.91.

La anterior Jurisprudencia que excluye de su aplicación a los trabajadores contemplados en la fracción XII, *in fine*, y, en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional como atinadamente lo ha considerado el Poder Judicial Federal, en el siguiente criterio:

TRABAJADORES DE CONFIANZA PREVISTOS EN EL APARTADO B FRACCIÓN XIII, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. LA TESIS JURISPRUDENCIAL EMITIDA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUYO RUBRO DICE: “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE”, NO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS. De la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis número 6/88, suscitada entre la Segunda y la Cuarta Salas de dicho Tribunal, cuyo rubro dice: “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE”; se desprende que los empleados de confianza, en caso de controversia derivada de su relación de trabajo, con el Estado deben acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que dicho Tribunal resuelva; siempre que se trate de empleados distintos de los previstos en la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 constitucional, es decir, sólo es aplicable para aquellos empleados de confianza a que se refiere la fracción XIII del apartado B del precepto antes invocado. En efecto, el criterio jurisprudencial antes citado debe aplicarse atendiendo a las excepciones que prevé la fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado B, y

no en forma generalizada, es decir, no puede aplicarse a cualquier trabajador de confianza, sino sólo a aquéllos distintos de los marinos, militares, miembros de seguridad pública y personal del servicio exterior, pues su calidad de trabajadores de confianza no los obliga a sujetarse a las leyes laborales aplicables, ni a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo anterior obedece a que los trabajadores al servicio del Estado a que se refiere la fracción y precepto citados, realizan una actividad de protección y seguridad, pues tanto los militares, marinos y miembros de cuerpos de seguridad pública y personal de servicio exterior, aun cuando son trabajadores de confianza, actúan en actividades de servicio que tienden a salvaguardar y proteger el orden público y el bienestar de la sociedad y no sólo prestar un servicio de atención administrativa al gobernado como sucede con los demás trabajadores de confianza. En consecuencia, la jurisprudencia mencionada no resulta aplicable a los trabajadores de confianza que se encuadren dentro de la hipótesis que prevé la fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado B, ya que la propia disposición establece que éstos, se deben sujetar, para dirimir sus controversias con el Estado, a sus propias leyes y no sujetarse a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atendiendo a la actividad en sí misma que realizan.⁹⁵

4.3 LA INSEGURIDAD LABORAL DEL SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA

Una de las mayores dificultades a que se enfrenta cualquier investigador que intente analizar la inseguridad laboral de los trabajadores de confianza es el origen de su nombramiento: la mayoría llega al puesto debido a nexos familiares, nexos

⁹⁵ Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. **Semanario Judicial de la Federación**, Tomo: XIV, octubre de 1994, Tesis: I. 3° A. 563 A, p. 380.

políticos, amiguismo, paisanaje, y otros factores, lo cual agrava el problema que se analiza, primero que nada porque, la mayor parte de estos trabajadores de confianza han llegado al cargo sin haber comprobado previamente sus capacidades profesionales y laborales.

Actualmente, en esos puestos de confianza, aparece más del 80% de funcionarios provenientes del anterior partido en el poder: el Partido Revolucionario Institucional, el 10% del Foxato y el resto del panismo.

Por otro lado, sería inconcebible el hecho de que después de treinta años, el pueblo de México tuviera que mantener a seis secretarios de la administración pública en cada una de las secretarías o departamentos, además de seis gobernadores de cada una de las entidades, en aras de resolver el problema de la inseguridad laboral, obviamente tendríamos en ese escenario seis presidentes de la SCJN, con sus respectivos Magistrados, seis procuradores con sus tantos agentes policiacos, etc.

Sin embargo, convendría que a aquellos empleados de confianza que accedan al puesto debido a su antigüedad, así como a la comprobación de sus aptitudes mediante una prueba de aptitudes, realizada a través de una licitación, se le respetaran, absolutamente, sus derechos como trabajador, sin importar que fueran de confianza.

4.4 PROPUESTA DE REFORMAS A LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo analizado, se propone que la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 constitucional que actualmente cita:

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

Se propone que cite:

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social; **tratándose de servidores que tengan más de quince años como servidores públicos de la misma dependencia, sin haber sido empleados de confianza, cuando menos seis años, así como aquellos que hayan accedido al nombramiento mediante un examen de sus capacidades profesionales, o a través de un curso, seminario o cualquier evento que haya permitido evaluar sus conocimientos, tendrán las mismas garantías consagradas por esta Constitución, para los trabajadores, en general, contenidos en este apartado.**

Los comentarios al respecto y los resultados de la investigación relacionados con la hipótesis de trabajo, se presentan en las conclusiones. Sin embargo, debe destacarse que el trabajador de confianza, como lo ha establecido la SCJN no ha sido privado de sus derechos, puesto que en la misma Constitución se aclara en qué consisten estos derechos, además, el mismo hecho de que un trabajador de confianza ocupe un puesto de mayor jerarquía que los de base, gracias a un nombramiento, al mismo tiempo lo ubica en una situación de amplia ventaja sobre las prestaciones de que gozan los empleados de base, como son gastos de representación, automóviles, seguro de despido al concluir la administración pública y tantas otras, con cargo al erario.

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el presente trabajo de investigación o tesis respecto a que:

Al analizar lo establecido en los artículos 5° y 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con las políticas que rigen las relaciones laborales de los trabajadores de confianza y el Estado, que anulan o convierten en letra muerta el contenido de los acuerdos internacionales en materia laboral, obstaculizando, incluso, la defensa de sus derechos ante tribunales mexicanos.

Esta resulta acertada, por las conclusiones siguientes:

PRIMERA: En la práctica existen dos tipos de trabajadores de confianza en la administración pública de los tres poderes de la Unión: aquellos que a través de su experiencia y capacidad han llegado después de cumplir con cierta antigüedad a ocupar cargos de confianza y otro, cuyo cargo emana de un nombramiento basado en compromisos políticos o económicos.

SEGUNDA: En el caso del primer grupo, trabajadores con años de servicio y expertos en sus diferentes áreas, existe la violación de sus derechos, tal como se cita en la hipótesis, no así en el segundo caso, en el que ni siquiera llegan a tener una antigüedad similar al del periodo de la administración en mandato, es decir, considerando que el cambio de gobierno es sexenal y muchos de los trabajadores de confianza ni siquiera: cumplen con esto.

TERCERA: Admitir que los servidores públicos considerados como trabajadores de confianza que llegan con cada régimen sexenal tengan una seguridad en el empleo similar a la de los trabajadores de base, implicaría que se tuviera a la larga una Administración Pública con varios Subsecretarios, Directores Generales, Directores Adjuntos, Contralores Generales, etc, toda vez que ellos son los primeros trabajadores de confianza y que todos los trabajadores por ellos nombrados, también permanezcan en sus empleos, saturando la ya de por sí, exorbitante Administración Pública.

CUARTA: Ante esta situación debe reformarse la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional y la respectiva legislación marco, para que en su texto se explique que “tratándose de servidores que tengan más de cinco años o más como servidores públicos de la misma dependencia, así como aquellos que hayan accedido al nombramiento mediante un examen de sus capacidades profesionales, o a través de un curso, seminario o cualquier evento que haya permitido evaluar sus conocimientos, tendrán las mismas garantías consagradas por esta Constitución, para los trabajadores, en general, contenidos en este apartado.” Lo que otorgaría la amplitud de los derechos de los verdaderos trabajadores, marginando a los oportunistas de sexenio.

BIBLIOGRAFÍA

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano**. UNAM-Porrúa. México. 2002. Tomo P-Z.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1976. T.II.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. **35 Lecciones de Derecho Laboral**. Trillas. México. 2004.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. **Las 500 Preguntas Más Usuales Sobre Temas Laborales**. Trillas. México. 2004.

CONESA RUIZ, Ana María. **La Constitución del Control Sindical**. Universidad Obrera. México. 1998.

DÁVALOS MORALES, José. **Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo**. Porrúa. México. 1994.

DÁVILA GARCÍA, Abel. **Reflexiones en torno al Derecho Burocrático como Disciplina Autónoma**. (Tesis de Maestría) Universidad Autónoma de Zacatecas. 2002.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derecho del Trabajo I**. Porrúa. México. 1996.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derechos del Trabajador de Confianza**. UNAM, Cámara de Diputados LVII Legislatura. México. 2000.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **La Decadencia del Contrato**. Porrúa. México. 2003.

DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. Tomo I. 15ª ed. Porrúa. México. 1998.

DE LA CUEVA, Mario. **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**. Tomo II. 14ª ed. Porrúa. México. 2001. p. 122.

DUHALT KRAUSS, Miguel. **Una Selva Semántica Jurídica, la Clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado**. INAP. México.

FRAGA Gabino. **Derecho Administrativo**. Porrúa. México. 1997.

GUERRERO, Euquerio. **Manual de Derecho del Trabajo**. Porrúa. México. 2003.

LASTRA LASTRA, José Manuel. "Abogacía, función judicial y jurisprudencia". **En varios autores: Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velazco.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2000.

LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero. **Derecho Burocrático.** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 1997.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. **Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** UNAM. México. 1990.

ORTEGA ARENAS, Juan. **Instructivo Obrero.** Costa AMIC. México. 1984.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio. "Las Condiciones Generales de Trabajo y los Servidores de la Federación". **Cuestiones Laborales.** UNAM. México. 1988.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. **Curso de Derecho Burocrático.** Porrúa. México. 1999.

ROUAIX, Pastor. **Génesis de los Artículos 27 y 123.** PRI. México. 1984.

SANTOS AZUELA, Héctor. **Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano.** UNAM-Porrúa. México. 2002, Tomo P-Z.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo.** Porrúa. México. 2002.

SIRVENT, Carlos. **La burocracia en México.** ANUIES. México. 1977.

TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.** Tomo II, Porrúa. México. 1979.

TRUEBA URBINA, Alberto. **Nuevo Derecho Procesal del Trabajo: Teoría Integral.** Porrúa. México. 1982.

FUENTES LEGALES:

Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 2007.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Comentada por GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso; UNAM-Porrúa. México. 1988.

Diario Oficial de la Federación. 6 de diciembre de 1960. México.

Estatuto de los Trabadores al Servicio del Estado. Secretaría de Gobernación.

México. 1956.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto. 35ª ed. Porrúa. México. 1998.

Ley Federal del Trabajo. Porrúa. México. 2007.

Ley Federal del Trabajo. Comentarios, Prontuarios, Jurisprudencia y Bibliografía. Comentada por TRUEBA URBINA Alberto. Porrúa. México. 1995.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Porrúa. México. 2007.

Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada. Comentada por CAVAZOS FLORES Baltasar. Trillas. México. 1990.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV. México.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe del Presidente de la 1ª Sala. México. 1959.

Índice de Jurisprudencia 1917-1965. 4ª sala, tesis jurisprudenciales. Núm. 200. México.

No. Registro: 181,256 Tesis aislada, Materia(s): Laboral, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación. y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: I.6o.T. J/58, p. 910

No. Registro: 182,749, Jurisprudencia, Materia: Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: I.6o.T. J/58, p. 910

No. Registro: 182,748, Tesis aislada, Materia: Laboral, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Noviembre de 2003, Tesis: X.1o.61 L, p. 1030.

No. Registro: 182,921, Tesis aislada, Materias: Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVIII, Octubre de 2003, Tesis: 2a. CXVII/2003.

No. Registro: 184,737, Tesis aislada, Materias: Constitucional, Laboral, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, Tomo: XVII, Febrero de 2003, Tesis: 1a. VI/2003.

Octava Época, Instancia: Pleno, **Semanario Judicial de la Federación**, Parte VI, Primera Parte, Tesis: P/J. 9/90.

Octava Época, Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. **Semanario Judicial de la Federación**, Tomo: XIV, octubre de 1994, Tesis: I. 3º A. 563 A.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Panorama de los derechos procesal del trabajo y procesal burocrático del ordenamiento mexicano", en **Revista mexicana del trabajo**. México. 2004. p. 28.

Informe de Labores: 2011. México: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2011.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. "¿A quién corresponde la facultad de legislar sobre las relaciones laborales, entre los estados de la federación y los municipios, con sus trabajadores y empleados?", en **Revista de la Facultad de Derecho de México**. UNAM. México. Nos. 107-108, julio-diciembre de 1977.

RICORD, Huberto E.; "El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran", **Boletín de Derecho Comparado**; UNAM, México, año V, Múms. 13-14, enero-agosto de 1972.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. Cámara de Diputados (L Legislatura); Manuel. Porrúa. México. 1978. Tomo VIII.

OTRAS FUENTES:

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua, Espasa Calpe, España, 2004.