

Los trabajadores burócratas de confianza

Lic. y M. D. T. Ismael Rodríguez Campos

Los trabajadores burócratas de confianza de las entidades federativas y de los municipios y su derecho al pago de una indemnización o a su reinstalación conforme las leyes laborales de los estados y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Introducción

Génesis y motivo

Este breve trabajo, sencillo y poco ambicioso, posee como origen la intención de profundizar un poco sobre la situación actual de los trabajadores burócratas de confianza, especialmente en lo que se refiere a la posibilidades de ser sujeto de indemnización o reinstalación cuando se les despide injustificadamente. Debemos recordar que existe la tendencia marcada por la propia legislación Federal Burocrática de excluir a los trabajadores del Estado de confianza de la posibilidad de ser indemnizados o reinstalados después de un despido injustificado.

El motivo de la elaboración de este estudio es participar en los festejos del 175 aniversario de la impartición de la primera clase de Derecho en el Estado de Nuevo León por parte del Sr. Lic. don José Alejandro de Treviño y Gutiérrez, tarea que realiza con éxito nuestra querida Facultad de Derecho y Ciencias

Sociales y Colegio de Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la cual por medio de su dinámico Director el Lic. Helio E. Ayala Villarreal cumple, una vez más, con una de actividad académica poco aplaudida y de gran esfuerzo.

Objetivo

El objetivo que se persigue es modesto, pretendemos que la comunidad jurídica recuerde una vez más la difícil situación que durante siempre han sufrido los trabajadores burócratas llamados de confianza.

Importancia

El trabajo elaborado no es importante, pero el tema sí lo es, tomando en cuenta que los trabajadores de confianza, no sólo en el ámbito burocrático sino también en el general, siempre han sido sujetos de exclusión, porque el propio Estado no admite tener las obligaciones que posee cualquier patrón ordinario y argumentando los altos fines que cumple priva a sus trabajadores de muchos de sus derechos y hoy, en forma clara, manifiesta su intención de seguirlo haciendo y fundamentalmente de privarlos de la posibilidad de recibir indemnizaciones por despido o su reinstalación. Nosotros particularmente creemos que efectivamente algunos trabajadores deben ser privados del derecho a recibir indemnización o a ser reinstalados, pero en número muy reducido.

Limitaciones

La elaboración de este trabajo tiene como principales limitaciones, por una parte la muy escasa bibliografía que existe sobre el tema y, por otra, el poco tiempo disponible que para la investigación nos deja el ejercicio profesional de la abogacía.

Método

El método utilizado es el exegético, pues fundamentalmente estudiamos y analizamos diversos preceptos jurídicos a fin de esclarecer algunos puntos o temas cuestionados. Utilizamos también nuestra experiencia en la práctica del Derecho Laboral.

Agradecimientos

La Academia Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, a la cual me honro en pertenecer, siempre ha apoyado todas las manifestaciones de carácter académico a la que ha sido invitada; en esta ocasión la Delegación de Nuevo León de la Academia, presidida desde siempre por el Sr. Lic. Héctor S. Maldonado Pérez, determinó apoyar la celebración del 175 aniversario de la Primera Cátedra de Derecho pronunciada en nuestro Estado, mediante la elaboración por parte de algunos de sus miembros de trabajos breves de investigación destinados a ser publicados; nuestro agradecimiento al Lic. Maldonado Pérez por su labor de tesón, de insistencia y de paciencia para con el que escribe y para el resto de los autores, a él se debe nuestra paternidad de esta modesta obra.

I. Conceptos básicos

A. Concepto de Burócrata

1. Burócrata, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* (20ª Edición, Tomo I, Madrid, 1984, Pág. 222) es la persona que pertenece a la Burocracia y ésta a su vez es la clase social que forman los empleados públicos.
2. Guillermo Cabanellas en su *Diccionario de Derecho Usual* (Tomo I, Heliasta, Buenos Aires, 1974, Págs. 303 y 304) nos dice que Burocracia es la clase constituida por los burócratas y que es el elemento auxiliar de los dirigentes de una nación o entidad pública menor.

3. Nosotros creemos que burócrata es toda persona física que presta un trabajo personal subordinado para el Estado en cualquiera de sus tres niveles, Federación, Estado y Municipio.

B. Concepto de Entidad Federativa

Por Entidad Federativa hemos entendido, tradicionalmente, cada uno de los Estados que integran el Territorio Nacional.

C. Concepto de Municipio

Conforme Juan Palomar de Miguel (Pág. 895) Municipio es un conjunto de personas asentadas en un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

Guillermo Cabanellas (Pág. 758, Tomo II) nos dice que Municipio es la primera o menor de las corporaciones de Derecho Público, integrada por las Autoridades (o Ayuntamiento) y habitantes de un término jurisdiccional, constituida casi siempre por una población y cierto radio rural.

En lo personal consideramos que efectivamente el Municipio es la primera célula de Derecho Público que se integra por una población, un territorio y un gobierno que es el Ayuntamiento integrado por Alcalde, Síndicos y Regidores dotado de facultades administrativas y facultades reglamentarias para normar las cuestiones relacionadas con sus áreas de manifestación. Todo un conjunto de Municipios integra la Entidad Federativa que popularmente se denomina como Estado.

D. Concepto de indemnización

1. Guillermo Cabanellas en la obra ya citada (Pág. 364) nos dice que es el resarcimiento económico del daño o perjuicio causado, suma o cosa con que se indemniza, reparación, compensación.

2. Juan Palomar de Miguel, en su *Diccionario Para Juristas* (Mayo Ediciones, México, 1981, Pág. 707) nos dice que es la acción y efecto de indemnizar o indemnizarse, y a su vez nos dice que indemnizar es resarcir de un daño o perjuicio.

3. En nuestra opinión la indemnización es el pago que se hace a la persona que ha sufrido un daño o un perjuicio; en nuestro Derecho existe la indemnización civil, la indemnización penal, la indemnización administrativa y, desde luego, la indemnización laboral que se manifiesta, relacionada exclusivamente con el tema de nuestro estudio, con el pago que efectúa el patrón al trabajador por haberlo despedido sin justificación.

E. Concepto de Reinstalación

El *Diccionario de la Lengua Española*, ya citado con anterioridad, en su página 1165, nos dice que Reinstalación es acción y efecto de reinstalar y, a su vez, este término significa volver a instalar.

Para el caso de estudio, nosotros afirmamos que reinstalar a un trabajador significa volverlo a instalar en el trabajo que dejó por cualquier causa.

F. Leyes laborales de los Estados

Como antes manifestamos, el Territorio Nacional se integra con Entidades Federativas y a su vez éstas se componen de Municipios; de tal manera que podemos afirmar que existen burócratas federales, estatales y municipales. Durante muchos años existió exclusivamente el artículo 123 como norma de las relaciones laborales y posteriormente se legisló dividiendo ese precepto en dos apartados dedicando el Apartado B para los burócratas federales y dejando al primer Apartado, que es el "A" la regulación de los trabajadores ordinarios; los Estados legislaron sobre materia laboral promulgando leyes a las que

les dieron diversas denominaciones, por ejemplo en Aguascalientes se le denominó Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados; en Baja California se le llamó Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Institutos Descentralizados de Baja California; en Campeche se le llamó Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche; en Nuevo León se le llamó Ley del Servicio Civil.

En diversos Estados de la República no existe una tendencia única en cuanto al total de las relaciones que norman los cuerpos legales mencionados; pues en algunos engloba exclusivamente a los trabajadores del Gobierno del Estado, en otros se incluye a los trabajadores de los organismos descentralizados.

No existe una denominación que se utilice regularmente en las leyes semejantes de los Estados, pues la mayoría tienen nombres distintos. Se considera que la denominación de Ley del Servicio Civil no es muy técnica, pues el término "civil" no alude a los trabajadores burócratas.

I. Clases de Trabajadores

En relación con el patrón que poseen existe cuatro tipos de trabajadores, éstos son los siguientes:

A. Trabajador ordinario

Este trabajador es el que no se le considera burócrata, que tiene como patrón a un particular o gobernado. Los conflictos laborales de estos trabajadores se regulan por el apartado A del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

B. Trabajador Burócrata Federal

Este trabajador es el que labora para la Federación y pueden ser trabajadores de cualesquiera de los tres poderes federales, legislativo, ejecutivo y federal o del Distrito Federal. Estos trabajadores tienen como normas aplicables en sus conflictos al Apartado B del artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

C. Trabajador Burócrata de los Estados

Estos son los trabajadores que laboran para cualesquiera de los tres poderes de un Estado y tienen como ley que regula sus conflictos, la ley expedida al efecto por las legislaturas del Estado.

D. Trabajadores Burócratas Municipales

Estos trabajadores son los que tienen como patrón a cualesquiera de los municipios de un Estado determinado y sus problemas se tramitan conforme las Leyes que al efecto expidan las Legislaturas de los Estados.

II. Breve historia del proceso Legislativo del trabajo burocrático

El artículo 123 de la Constitución originalmente regulaba todas las relaciones obrero patronales, incluyendo todo el trabajo burocrático; en forma posterior, el Estado, principalmente el Federal, argumentó que no era posible tratar como iguales a los burócratas Federales que a los trabajadores ordinarios, pues el estallamiento de la huelga, por ejemplo, en el Estado, podría ocasionar daños graves a toda la sociedad; con apoyos semejantes al mencionado, surgió un Apartado B del artículo 123 Constitucional, quedando dividido el artículo en dos grandes apartados: el Apartado A que regula las relaciones de los trabajadores ordinarios con los patrones gobernados es decir que no sean la Federación, los Estados ni los Municipios y

un Apartado B que regula las relaciones de trabajo entre la Federación y sus trabajadores; surgió también la ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional que entró en vigor el 29 de Diciembre de 1963.

Los Estados promulgaron leyes que regulaban las relaciones entre el Estado y sus trabajadores y el Municipio y sus trabajadores; estas leyes fueron originalmente consideradas por la doctrina como inconstitucionales porque, por una parte, existía la fracción X del artículo 73 Constitucional que ordena que únicamente el Congreso de la Unión puede legislar en materia de trabajo, y, por otra parte el artículo 123 Constitucional no autorizaba a los Estados a expedir leyes relativas al trabajo, sin embargo después surgió una tendencia contraria que analizaremos abajo. En forma posterior el artículo 115 de la Constitución Federal autorizó en su fracción V para que las legislaturas de los Estados legislaran en relación con los trabajadores del Estado; también el artículo 116 de la Constitución autorizó a las Legislaturas

IV. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los Municipios de los Estados de nuestra República carecían de una ley que regulara sus relaciones de trabajo con sus trabajadores y en algunos, como el nuestro, la ley que regulaba las relaciones de los trabajadores del Estado con éste, también regulaban las relaciones de trabajo del Municipio con sus trabajadores; evidentemente eran leyes que carecían de sustento constitucional y por ello en la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un segundo párrafo se autorizó a las Legislaturas de los Estados, para que, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la misma Constitución, expidieran leyes para regir esas relaciones de trabajo.

V. Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los Estados de la República legislaron respecto de las relaciones laborales que tenían con sus trabajadores aunque se decía que no estaban facultados para hacerlo por el artículo 123 Constitucional ni por ningún otro artículo y que el artículo 73 en su fracción X de la Constitución federal únicamente facultaba al Congreso federal para legislar en materia del trabajo. Para evitar tal circunstancia recientemente el artículo 116 incluyó una fracción V que faculta a las legislaturas de los Estados para que, en base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política, expidan leyes que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores:

VI. Análisis de la constitucionalidad de las Leyes Estatales del Trabajo Burocrático

La mayoría de las Leyes de Trabajo Burocrático de los Estados carecían de sustento constitucional, porque normalmente fue en fecha posterior al de su inicio de vigencia, cuando se reformaron, en los términos vertidos con anterioridad, los artículos 115 y 116 constitucionales; sin embargo, al reformarse la Constitución y autorizarse a las legislaturas de los Estados para expedir leyes del trabajo en relación con los trabajadores burócratas del Estado y de los Municipios, es obvio que esas leyes quedaron dentro del ordenamiento constitucional; sin embargo creemos que las Leyes en cuestión nunca fueron inconstitucionales porque de acuerdo con el artículo 124 de la Carta Magna, las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; y en el caso, aunque el artículo 73 fracción X de la Constitución ordena que el Congreso tiene facultad para expedir las leyes del trabajo, agrega que dichas leyes sean reglamentarias del artículo 123 Constitucional y este precepto en su contenido regula las relaciones de todos los trabajadores ordinarios y de los