

burócratas federales y no regula las relaciones de trabajo de los Estados y los municipios y en consecuencia esta facultad corresponde a los Estados de acuerdo con el artículo 124 Constitucional.

VII. Posición de las Leyes laborales, Federales y Estatales sobre la posibilidad de que los burócratas de confianza reciban una indemnización o la reinstalación después de un despido injustificado

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como ya dijimos antes, el Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula las relaciones obrero patronales entre trabajadores y patrones ordinarios, entendiéndose por éstos, todos aquellos que no sean Estado en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal; este apartado es reglamentario de la Ley Federal del Trabajo; por su parte el Apartado B del artículo 123 regula las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; es decir, tutela los derechos de los burócratas que laboran para la Federación y a su vez ese apartado reglamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional; dicho en otras palabras el artículo referido no regula las relaciones de trabajo entre el Estado y el Municipio y sus respectivos trabajadores; los artículos 115 y 116 Constitucionales ordenan que las legislaturas de los Estados expedirán leyes, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución para regular esas relaciones de trabajo.

Conforme lo anterior, podemos decir que la legislaciones laborales de los trabajadores de los Estados y de los Municipios expedidas por las legislaturas de los Estados deberán formularse de acuerdo con el contenido del artículo 123 Constitucional y la Fracción XXII del primer Apartado de ese

precepto ordena que cuando un trabajador es despedido injustificadamente tiene, a su elección, la posibilidad de ser indemnizado o reinstalado y el segundo párrafo de la Fracción IX del Apartado B también ordena que el trabajador en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente. Es necesario subrayar que la Constitución no excluye la posibilidad de ser indemnizados o reinstalados a los trabajadores burócratas de confianza.

B. Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Esta ley fue publicada el día 28 de Diciembre de 1963 y en su artículo 5 efectúa una prolija enumeración respecto de los trabajadores que considera como de confianza y en su artículo 8 excluye el régimen de la ley a estos trabajadores.

Las leyes reglamentarias no deben contener preceptos que contradigan el contenido de las leyes que reglamentan y en el caso que analizamos es evidente que el artículo 8 que excluye a los trabajadores de confianza del régimen de la ley contradice el ya mencionado segundo párrafo de la Fracción IX del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

C. Leyes estatales que regulan las relaciones laborales burocráticas del Estado y del Municipio con sus trabajadores.

Como dijimos con anterioridad, los Estados de la Federación han denominado de muy diversa manera a sus legislaciones burocráticas y tampoco han asumido una postura uniforme para negar expresamente o aceptar la indemnización o reinstalación a los burócratas de confianza; por ejemplo podemos observar que sus inclinaciones, en términos generales, en algunas leyes, han sido las siguientes:

1.- El Estado de Aguascalientes en el artículo 5 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos

del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y organismos descentralizados divide en cuatro grupos a los trabajadores y al referir los trabajadores de confianza efectúa un listado que no obstante que aparenta ser muy extenso, en realidad contiene a los trabajadores que efectivamente pueden tener el carácter de confianza. En su artículo 7 excluye a los trabajadores de confianza de la ley y les niega el derecho a la estabilidad en el empleo.

2.- El Estado de Baja California en su ley del Servicio Civil de los Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, Municipio e Instituciones descentralizadas no excluye expresamente de los beneficios de la ley a los trabajadores burócratas de confianza y a éstos los ubica como los que cumplen funciones de dirección, decisión, administración, vigilancia y fiscalización cuando tengan el carácter general. Es de resaltarse que en su artículo 9 a los trabajadores de confianza que prolonguen sus actividades por más de 6 meses deberá considerarse su plaza como trabajador de base en el presupuesto de egresos correspondientes al siguiente ejercicio fiscal. Finalmente es conveniente referir que su artículo 9 decreta a la Ley Federal del Trabajo como supletoria y ello permite interpretar que los trabajadores burócratas de confianza poseen derecho a ser indemnizados o reinstalados por haber sido despedidos injustificadamente.

3.- El Estado de Baja California Sur en el artículo 5 de la Ley par los Trabajadores al Servicio de los poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, en su artículo 5 efectúa una enumeración o listado que no puede considerarse extensa de los trabajadores que considera como de confianza, pero los excluye expresamente del régimen de la ley en su artículo 8.

4.- El Estado de Campeche en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno de ese Estado, en su artículo 4 declara trabajadores de confianza a los servidores públicos que ejerzan funciones de dirección, inspección, vigilancia,

fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, bienes y valores, asesoría, secretarios particulares, miembros de jerarquía superior de la policía preventiva judicial o aquellos que realicen trabajos particulares de aquéllos; lo anterior aunque parece un listado breve, por su contenido, podemos observar que hace inclusión de muchos trabajadores; en su segundo párrafo excluye de la aplicación de la ley a los trabajadores de confianza que realicen actos jurídicos en nombre de la potestad del Estado, en los términos que se establezcan en las condiciones generales de trabajo, lo que hace aún todavía más extenso el listado correspondiente con el agravante que se remite a unas condiciones generales de trabajo.

5. En el Estado de Coahuila está Vigente el Estatuto Jurídico para los trabajadores al Servicio del Estado el cual en su artículo 22 hace una enumeración muy extensa de los trabajadores que considera de confianza y no posee ningún precepto que expresamente los excluya de los beneficios de dicha Ley; sin embargo en su artículo 18 se consigna en caso de despido injustificado, el trabajador de base tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización de tres meses de salario, aparentemente excluyendo de tal beneficio a los burócratas de confianza, aunque no quede totalmente clara tal circunstancia; a pesar de esto, en su artículo 25 ordena: Los trabajadores de confianza no gozarán de la inmovilidad de los trabajadores de base, por lo tanto en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia, dejarán de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado. Tal contenido no clarifica las circunstancias que estudiamos, aunque al parecer tiende a negarles los derecho de indemnización y reinstalación a los trabajadores referidos. En su artículo 181 decreta a la Ley Federal del Trabajo como supletoria y ello permite interpretar que los trabajadores burócratas de confianza poseen derecho a ser indemnizados o reinstalados por haber sido despedidos injustificadamente.

6.- En el Estado de Colima, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados, en los artículos 6 y 7 efectúa una numeración enorme de todos los trabajadores que les otorga el carácter de confianza y ordena en su artículo 13 que éstos disfrutarán de las medidas de protección al sueldo y a la Seguridad Social, pero sin excluirlos expresamente del resto de los beneficios que otorga la misma. En su artículo 15 decreta la aplicación supletoria y en su orden de los principios generales de justicia social que derivan del Artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los principios generales de Justicia social que derivan del Artículo 123, Apartado A, de la Constitución General de la república y la Ley Federal del Trabajo.

7.- En Durango existe vigente la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado y en su artículo 7 ordena que son trabajadores de confianza, los que desempeñan funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización, cuando tengan carácter general, así como aquellos que determinen las Leyes o Reglamentos especiales que regulen la organización y funcionamiento de las distintas Dependencias o Entidades Administrativas. No efectúa exclusión de los burócratas de confianza de los beneficios de la Ley y en su artículo 17 determina la aplicación supletoria y en su orden de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional; la Ley Federal del Trabajo; los principios generales que se deriven de dichos ordenamientos; los principios generales del derecho; los principios generales que se deriven del Artículo 123 de la Constitución General de la República; la Jurisprudencia, la costumbre y la equidad; lo anterior nos permite inferir que mediante la aplicación supletoria, en primer lugar. De la Ley Federal Burocrática, se excluye a los trabajadores burócratas de ese Estado, no obstante lo anticonstitucional de la Ley Federal.

8. En el Estado de México se encuentra vigente el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal que en su artículo 5 refiere en forma mesurada quienes son los trabajadores de confianza y posteriormente en el artículo 6 los excluye de la aplicación de la ley.

9. En el Estado de Guanajuato posee vigencia la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios que en su artículo 6 consigna quienes son los trabajadores de confianza y en su artículo 8 los excluye del régimen de esa ley y únicamente les otorga derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario.

10. El Estado de Jalisco promulgó la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, misma que en su artículo 4 consigna una larga lista de los servidores públicos a los cuales considera de confianza y en su artículo 8 ordena que tratándose de servidores públicos de confianza, el patrón sin responsabilidad, podrá dictar el cese para terminar la relación laboral si existiere un motivo de pérdida de confianza a juicio de la entidad pública; finalmente en su artículo 10 ordena la aplicación supletoria de los principios generales de justicia social, que derivan del Artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley Federal del Trabajo.

11. La Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, en su artículo 4 refiere todos los trabajadores que son considerados como de confianza enlistando a una enorme cantidad de categorías de trabajadores. No excluye en forma expresa de los beneficios de la ley a los trabajadores de confianza, y además en su artículo 7 ordena que los casos no previstos en esa Ley o sus reglamentos se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, aplicadas supletoriamente, y en su defecto,

atendiendo a la costumbre, al uso, a los principios generales de derecho, y en último extremo a la equidad; en esas condiciones, es lógico que al tener aplicación supletoria la Ley Federal del Trabajo y que ésta consagre el derecho de la estabilidad en el empleo de los trabajadores burócratas de confianza sí tienen derecho a la indemnización y a la reinstalación en caso de ser despedidos injustificadamente; no obstante el Tribunal de Arbitraje del Estado de Nuevo León durante los últimos años ha manifestado en forma persistente su postura de que los trabajadores burócratas de confianza carecen de tal derecho; pero lo que resulta más criticable es que los Tribunales Colegiados han ratificado esos criterios.

12. En el Estado de Puebla existe la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado y en artículo 7 se establece una lista de los trabajadores que considera como de confianza y en su artículo 11 se determina expresamente: En todos los puntos no previstos en las instituciones que esta Ley establece, se aplicarán supletoriamente, en cuanto no contrarién sus disposiciones, la Ley Federal del Trabajo; en su defecto la costumbre o el uso y a falta de ellas, los principios generales del derecho y la equidad. No establece en forma alguna la exclusión de los trabajadores de confianza de los beneficios de esa ley, por lo que podemos deducir que esos trabajadores sí poseen los derechos de ser indemnizados o reinstalados en caso de despido injustificado.

Como conclusión podemos anotar que en las leyes burocráticas de los Estados de la República Mexicana no existe una tendencia unánime en relación con las personas o categorías que pueden ser consideradas como de confianza y que también se manifiestan discrepancias sobre la exclusión expresa o no de la cobertura de los beneficios de esas leyes e incluso con cuáles son las leyes que deben ser aplicadas supletoriamente, de tal manera que unas se apoyan en la Ley Federal del Trabajo, otras en la Ley Federal del Trabajo Burocrático y esto convierte en más confuso el tema que nos ocupa.

VII. Postura de la Suprema Corte de Justicia en relación con los burócratas de los Estados y de los Municipios y su derecho a ser indemnizados o reinstalados.

La Suprema Corte de Justicia de nuestra República ha emitido su opinión respecto de los derechos de los burócratas de confianza a ser indemnizados o reinstalados en muy pocas ocasiones y la ejecutoria más conocida al respecto y por cierto, constantemente aplicada por los Tribunales Colegiados, es la que a continuación se transcribe:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, Y POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE": De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución, por su parte del mencionado artículo 123, Apartado B, fracción XI (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.- PRECEDENTES: Contradicción de Tesis 29/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. 19 de abril 1993, 5 votos. Ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: Jorge Careño Rivas; Tesis de Jurisprudencia 22/93 aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del 17 de Mayo de 1993, por 5

votos de los señores Ministros: Presidente: Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

La opinión vertida por la H. Suprema Corte de Justicia y transcrita arriba, conforme nuestra opinión está equivocada porque si bien es cierto que los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción V Constitucionales ordenan que las relaciones de trabajo se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución, no aceptamos que el apartado B de dicho precepto, en su fracción IX, aún interpretándolo *contario sensu* excluya a los trabajadores de confianza de su derecho a ser reinstalados o indemnizados y tampoco podemos aceptar que la fracción XIV del mismo artículo excluya a los trabajadores referidos del derecho mencionado; pero lo que es más, admitiendo que esos preceptos excluyeran a los trabajadores burócratas de confianza del derecho multicitado, nosotros preguntamos, si los artículos 115 y 116 ordenan que las leyes que expidan las legislaturas de los Estados estén conformes con el artículo 123, ¿Por qué no se acude al apartado A que en su fracción XXII expresamente otorga el derecho a los trabajadores a ser reinstalados o indemnizados? Nos permitimos transcribir las fracciones IX y XIV del apartado B del referido artículo 123 Constitucional para otorgar mayor posibilidad de que el elector ubique su postura:

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

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

Fracción 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.

El Segundo Tribunal Colegiado en materias Penal y Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo directo 736/98 el 21 de enero de 1999, promovido por NAHUM PEREZ CASTAÑEDA resolvió: "... En cuanto a que como trabajador burócrata le corresponde una indemnización como consecuencia de su cese o separación, la propia Ley del Servicio Civil, estatuye en su artículo 39, que ningún trabajador de base al Servicio del automáticamente excluye de ese derecho a los trabajadores de confianza..."

Respetuosamente no coincidimos con la opinión vertida, pues es ilógico que una prohibición para un tipo de trabajador pueda significar una autorización para otro tipo de trabajador ni siquiera mencionado.

VIII. Como conclusión, nuestra opinión en relación con el problema.

Consideramos que el Estado en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal no tiene ningún fundamento de peso para excluir a los trabajadores de confianza del derecho a ser indemnizados o reinstalados después de sufrir un despido; los patrones ordinarios están obligados a indemnizar o reinstalar a los trabajadores de confianza cuando los hacen sujetos de un despido injustificado y no vemos que el Estado tenga una justificación para proceder de diversa manera. Es más consideramos que la opinión o creencia por parte de los Representantes de los órganos del Poder de mayor jerarquía de que pueden despedir sin razón a todos los trabajadores burócratas sin que éstos tengan derecho a ser indemnizados o reinstalados, ha sido el principal factor de ineficiencia de dichos órganos; para nadie es secreto que al cambiarse el jefe burócrata de una dependencia cualquiera, en forma inmediata procede al despido injustificado de todos los trabajadores que

él considera eran personas de confianza del jefe anterior y la capacidad, experiencia, responsabilidad, antigüedad y otros factores no son tomados en cuenta.

Estamos de acuerdo en que no se indemnice a todos los trabajadores de confianza que ocuparon su puesto con motivo de una elección popular, pero no por que sean trabajadores de confianza, sino por que son trabajadores temporales; también estamos de acuerdo de que no se indemnice a los altos funcionarios de la Federación, Estado y Municipios, pero exclusivamente a los de mayor jerarquía y no a los trabajadores modestos.

Como las leyes las elaboran los Poderes Legislativos Federal y Estatal es obvio que no van a aceptar fácilmente la propuesta vertida y por ello, exclusivamente por ello, nos permitimos proponer una reforma constitucional que establezca cuáles son los trabajadores que no tienen derecho a ser reinstalados o indemnizados.

Propuesta de Reforma al Artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo

Lic. Alejandro Izaguirre González

I. Introducción

A partir de 1970, la Legislación del Trabajo enriqueció el patrimonio jurídico de los trabajadores con la inclusión de la prima de antigüedad, la sola propuesta de esta prestación despertó esperanzas entre los trabajadores e incluso no fue del todo rechazada por el Sector Patronal. Se llegó a idealizar como un premio al que se hacía acreedor el trabajador por la sola permanencia en el Centro de Trabajo a la vez que representaba otra opción para aquellos trabajadores que habiendo sido despedidos de su empleo, no optasen por continuar laborando y prefiriesen exigir el pago de su indemnización; o bien rescindiesen sus relaciones laborales por causa imputable al empleador, agregando el pago de esta prestación a los beneficiarios del trabajador en caso de fallecimiento de éste.

Incuestionablemente que el pago de la prima de antigüedad por retiro voluntario después de laborar por 15 años o más al servicio de un patrón, se justifica por sí mismo, pues además de ello -como se reconoce en la exposición de motivos de la propia Ley- su inclusión en la normatividad laboral se inspira en "una práctica que está adoptada en diversos Contratos Colectivos y que constituye una aspiración legítima de los trabajadores".