

EL DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO EN SU FUNCIÓN DE PATRÓN Y EMPLEADOR PARA ALCANZAR SUS FINES

Dr. Ricardo López Henaine
licrlh@gmail.com

Lic. Martha Chávez Cuevas
marthachavezcuevas@hotmail.com

Fecha de recepción: 26 de enero de 2018

Fecha de aceptación: 24 de marzo de 2018

RESUMEN

En el desarrollo de la vida del ser humano, se tiene de manera paralela, el surgimiento del Estado como órgano jurídico, político y social, que permite el orden, la paz y el desarrollo de todos y cada uno de los miembros que integran la sociedad que representa dicho Estado constituido. De esta forma el Estado tiene su razón de ser en el deseo de los hombres por lograr la convivencia entre sus propios congéneres, obligándolos a desprenderse y otorgarle a quienes están a cargo de este órgano, un poder legal para que en su representación se realice y se expidan las normas que permitirán la cohesión social. Lo antes expuesto es simple y llanamente, dentro del ámbito jurídico, un pacto social entre gobernantes y gobernados que permite el respeto a la vida y a la libertad en todos sus ámbitos de acción, así como también a la constante y permanente seguridad pública y del Estado que requiere el desarrollo de cualquier nación. De esta forma, dicha figura jurídica desarrolla y tiene bajo su responsabilidad el orden público a partir de la necesidad que tiene la sociedad de vivir en armonía y en una constante protección de los bienes de cada uno de sus integrantes. Dicha responsabilidad solo es parte de una de las múltiples funciones encomendadas a este órgano de poder, que se detenta a partir de su conformación como tal, y que hace posible la compresión de su origen, desarrollo e influencia en todos los ámbitos de la vida social del hombre.

PALABRAS CLAVE: Estado; Patrón; Empleado.

ABSTRACT

In the development of the life of the human being, we have in parallel, the emergence of the State as a legal, political and social organ that allows order, peace and development of each and every one of the members that make up the society. In this way, the State has its raison d'être in the desire of men to achieve coexistence among their own kind, forcing them to discard and grant those in charge, a legal power to represent them. The norms that will allow social cohesion are issued. The foregoing is, within the legal field, a social pact between rulers and the governed that allows respect for life and freedom in all areas of action, as well as constant and permanent public and state security which requires the development of any nation. In this way, this legal figure

develops and is responsible for public order based on the need of society to live in harmony and in constant protection of the assets of each of its members. This responsibility is only part of one of the multiple functions entrusted to this body of power, which is held from its conformation as such, and which makes possible the understanding of its origin, development and influence in all areas of social life of man.

KEYWORDS: State; Employer; Employee.

I.- INTRODUCCIÓN

En el desarrollo de la vida del ser humano, se tiene de manera paralela, el surgimiento del Estado como órgano jurídico, político y social, que permite el orden, la paz y el desarrollo de todos y cada uno de los miembros que integran la sociedad que representa dicho Estado constituido. De esta forma el Estado tiene su razón de ser en el deseo de los hombres por lograr la convivencia entre sus propios congéneres, obligándolos a desprenderse y otorgarle a quienes están a cargo de este órgano, un poder legal para que en su representación se realice y se expidan las normas que permitirán la cohesión social.

Lo antes expuesto es simple y llanamente, dentro del ámbito jurídico, un pacto social entre gobernantes y gobernados que permite el respeto a la vida y a la libertad en todos sus ámbitos de acción, así como también a la constante y permanente seguridad pública y del Estado que requiere el desarrollo de cualquier nación. De esta forma, dicha figura jurídica desarrolla y tiene bajo su responsabilidad el orden público a partir de la necesidad que tiene la sociedad de vivir en armonía y en una constante protección de los bienes de cada uno de sus integrantes. Dicha responsabilidad solo es parte de una de las múltiples funciones encomendadas a este órgano de poder, que se detenta a partir de su conformación como tal, y que hace posible la compresión de su origen, desarrollo e influencia en todos los ámbitos de la vida social del hombre.

Es por lo antes expuesto que la existencia de dicha organización jurídica, política y social, denominada Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito. Por lo tanto, al tratar la temática del Estado necesariamente se hace necesario referirse a la sociedad, puesto que esta constituye un producto de la creación del hombre, en la que para poder sobrevivir, el ser humano se asocia con sus semejantes.

Bajo tales premisas, el Estado es una obra humana y por lo tanto es un producto social que se ha ido desarrollando a lo largo de un proceso histórico, en el que sobresalen, en particular, las luchas sociales por el poder de este, y que en todo momento ha perfilado su origen, organización y dirección a partir de un conjunto de normas que se expresan en el marco jurídico vigente, el cual, a fin de cuentas, define y determina las aspiraciones y el desarrollo social. De aquí la idea del fin propio del Estado es el que se encuentra en la acción de cada uno de los órganos del Estado; la síntesis en propósitos semejantes conduce a los fines generales que forman la actividad pública. Reducida a un campo menor en sus orígenes, hoy se ve ampliada esa acción considerablemente por un proceso singular encaminado a la satisfacción de las necesidades sociales, en el que el Estado ha intentado tomar a su cargo las tareas que incumben a una sociedad y un límite a la capacidad o determinación estatal.

El presente trabajo establece derechos y obligaciones de los servidores públicos como trabajadores, estableciendo una discreción que es casi imperceptible entre los trabajadores administrativos que se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los trabajadores de confianza que se rigen por la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera para Servidores Públicos.

II.- EL ESTADO MEXICANO EN SU FUNCIÓN DE PATRÓN Y EMPLEADOR

Como preámbulo al tratamiento de esta temática es preciso señalar que una categoría específica laboral debería acoger a los trabajadores que laboran en las oficinas públicas, y la cual consiste, no solo porque prestan un servicio público, sino porque el patrón es el Estado, efectivamente la actividad más importante de este es, sin duda, la prestación de los servicios públicos.

Lo anterior se puede traducir a aquellos que por su generalidad, por su necesidad y por su permanencia no pueden en principio quedar en manos de particulares, según convienen la mayoría de los tratadistas del derecho administrativo, entre los que se pueden mencionar de manera especial a los maestros Gabino Fraga y León Duguit. Estos servicios alcanzan tal magnitud jurídica que en ocasiones son inherentes a la existencia misma del Estado y por lo mismo intransferibles absolutamente, como por ejemplo, *latu sensu*, la seguridad interior y exterior, el crédito externo, el abastecimiento de insumos primarios como el agua, la energía eléctrica en su aspecto de generación, el drenaje, la acuñación de la moneda, la impartición de la justicia, las relaciones diplomáticas con el exterior, etc., todo este complejo de actividades que desarrolla el Estado por medio de sus órganos de gobierno, para quienes son inherentes el desarrollo, la aplicación y ejecución de los cometidos gubernamentales y a los que en su mayor grado se le conoce como Administración Pública.

Es por lo que, antes que todo hay que precisar que los responsables directos de dicha tarea se agrupan en un término denominado Gobierno, que es “la encarnación personal del Estado, es decir, el vehículo material de expresión de la soberanía está integrado por personas que desarrollan las actividades públicas, sin las cuales el propio poder carecería de existencia jurídica y material” (Acosta, 2004, pág. 219). Estas personas forman lo que se denomina burocracia administrativa y de ella son parte importante los trabajadores que sirven al poder y para los cuales era indispensable que existiera un estatuto jurídico que los amparara contra el desempleo arbitrario, el salario intabulado o las condiciones mismas de la prestación de la jornada de trabajo.

En el caso particular del Estado mexicano se tiene que la especialidad de la relación jurídica Estado-Trabajador sobresale la índole del trabajo en la que la necesidad elemental de que la actividad pública se preste ininterrumpidamente hizo que la puesta en práctica de esta regulación se dilatase en nuestro país hasta el año de 1938. La orientación decididamente socialista del régimen del General Lázaro Cárdenas, que había propiciado la existencia de los gremios tanto obreros como campesinos, permitió igualmente la legislación y la expedición del primer estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado que comienza a operar en la década de los cuarenta. De esta forma la legislación obrera venía a responder a los Imperativos Constitucionales, contenidos en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, que señala las bases para regular las relaciones entre los poderes la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y los Estados y sus servidores. La burocracia

carente de sindicación y de dirección operativa, vivía esperanzada por lo que a la permanencia de su trabajo correspondía, a la influencia personal, a la recomendación política y a todas las formas de soborno e inmoralidad en todos los niveles y en todas sus formas y manifestaciones.

Es importante precisar que en las relaciones de trabajo entre el Estado y los empleados públicos no prevalece una finalidad económica, sino como lo expresaría el máximo Tribunal Superior de Justicia: Un objeto de control para la convivencia de la sociedad. A lo que se puede añadir que también algo más: la continuidad de la actividad pública como inherente a la vida del Estado, y no en menor medida, del mantenimiento del orden jurídico. Tanto el Estatuto Jurídico como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de fecha 28 de diciembre de 1963, norman pues, la actividad del trabajo.

Una vez determinado lo relacionado a la función del Estado como patrón, se aborda a continuación lo relativo al Estado como empleador en donde es importante cuestionarse sobre si la relación laboral que se presenta entre el Estado y sus empleados debería ser considerada dentro de la misma reglamentación jurídica aplicable a los trabajadores y patrones particulares; a esta disputa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) durante 1935; fue tajante al establecer la inaplicabilidad de la Ley Federal del Trabajo para el Servidor Público e incluso negaba la protección constitucional al afirmar que la relación patrón – trabajador que se establece entre el Estado y los servidores públicos, no podía estar comprendida dentro de las normas establecidas dentro del Artículo 123.

Los empleados de las Juntas Federales de Mejoras Materiales son de la Ley del Servicio Civil y no de la Ley del Trabajo por considerarse empleados públicos E.S.C.J. Horcasitas Luis, representante de la Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamaulipas, S. 16 de noviembre de 1935. Empleados Públicos. No están comprendidas en las disposiciones del artículo 123 Constitucional ni en la Ley Federal del Trabajo E.S.C.J. T./XXV p. 913 T./XXVII p. 2200. (Mora, 2007, pág. 13)

Es importante precisar que en realidad durante mucho tiempo no existió ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado incluso se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia eran regulados por tal derecho normados por acuerdos y otras disposiciones similares como reglamentos de Servicio Civil. Efectivamente al trabajo realizado por los empleados públicos o servidores públicos como se les denomina actualmente, se le llamó en un principio Servicio Civil del que se derivó la terminología que hasta la fecha se usa en el ámbito administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones de los Empleados Pùblicos.

Así, resulta importante para marcar un antecedente, decir que durante el período presidencial del General Abelardo L. Rodríguez, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en fecha 12 de abril de 1934, un acuerdo dictado por el mismo Presidente, en el que demuestra su crecido interés por regular la situación legal de los empleados públicos; en el que establecía una libertad ilimitada al Presidente para que de acuerdo a su criterio, actuara según conviniera a la nación; cabe decir que anterior a este acuerdo el mismo General Abelardo L. Rodríguez, había dictado un acuerdo en el que se establecía que los funcionarios públicos no podrían ser removidos de su cargo sin un motivo justo.

Dicha disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, se estableció como antecedente del Estatuto Jurídico, tratando incluso de equiparar los derechos de los Servidores Públicos a los demás trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma en su artículo 2º, estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan.

III.- LAS RELACIONES LABORALES QUE EMERGEN POR EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES

Como ya se mencionó, el gobierno que es la encarnación personal del Estado, es decir, el vehículo material de expresión de la soberanía, está integrado por personas que desarrollan las actividades públicas, sin las cuales el propio poder carecería de existencia jurídica y material. Estas personas forman lo que se denomina Burocracia Administrativa y de ella son parte importante los trabajadores que sirven al poder y para los cuales era indispensable que existiera un Estatuto Jurídico que los amparara contra el desempleo arbitrario, el salario intabulado o las condiciones mismas de la prestación de la jornada de trabajo.

Las relaciones laborales entre el Gobierno y sus trabajadores han sido, con mucho, un punto de lacerante orden jurídico del trabajo en nuestro país; por una parte en el universo obrero patronal entre particulares prevalece una legislación avanzada que más allá del orden táctico, tutela la organización sindical y la negociación colectiva (Apartado A del Artículo 123 Constitucional) y por otra el triste desamparo de miles (o millones) de trabajadores que carecen de un marco adecuado para la certeza de los derechos y la posibilidad de hacerlos efectivos.

Históricamente en el Proyecto de Código Federal del Trabajo que Emilio U. Gil envió al Congreso de la Unión destaca su importancia al Artículo 3º que estableció:

Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código todos los trabajadores y patrones inclusive del Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan carácter de Patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares. (Cámara de Diputados, 2018)

Este Artículo no fue aceptado con el argumento de que, si bien es cierto que en muchos de los casos los trabajadores del Estado se encontraban colocados en idénticas condiciones a los trabajadores en general, el otorgarles todos los derechos que establecía el Artículo 123 Constitucional podría traer la paralización de las actividades del Estado.

Los burócratas de los Estados y los Municipios no se regularon, toda vez que el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 estableció: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan" (Cámara de Diputados, 2018). Este precepto omitió determinar qué órgano legislativo sería el encargado de formular la reglamentación. Desde entonces prevaleció el criterio de que los trabajadores del Estado eran objetos de regularización por el derecho administrativo, pues no se concebía un Estado Empresario con afán de lucro, sino de servicio público, llegando así a confundir los fines del Estado con la naturaleza intrínseca del trabajo personal subordinado.

En esta ocasión se refiere al surgimiento histórico del ordenamiento laboral burocrático que habría de culminar en la Reforma Constitucional que creó el Apartado B del Artículo 123 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de aquella, por cuya razón no se volverá a este tópico. Lo que en realidad interesa a este apartado es indagar si las relaciones laborales entre los diversos Gobiernos (Federación, Estados y Municipios) estaban comprendidas en el artículo 123 de la Constitución Federal.

En este orden de ideas, se está en condiciones de concluir que tales disposiciones no comprendían a las Entidades Federativas y a los Municipios con sus empleados, y por lo tanto este sector de trabajadores se regularía por la legislación local expedida al efecto (cuando se expedía) por los Congresos Locales, los cuales con plenitud de poder podían otorgar el marco jurídico a la burocracia de las Entidades Federativas sin más límite que su conciencia.

Así pues, las legislaciones de los Estados de la Unión carecían en materia de relaciones obrero patronales de un criterio centrípeto que, el menor, diera congruencia a los derechos y obligaciones entre un mismo trabajo desempeñado en diversas geografías. En el caso del Estado de Veracruz, tal situación dio lugar a la promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando desempeñaba el encargo de Gobernador Constitucional el C. Miguel Alemán Valdez y que se conoce como Ley 51. El referido cuerpo legal declara que es de observancia para las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, así como de los Municipios y para los trabajadores a su servicio. Los trabajadores de la enseñanza se rigen por un estatuto especial.

Ahora bien con el propósito de precisar la temática del presente apartado se hace necesario primeramente determinar la conceptualización de Trabajador al servicio del Estado, y sus características especiales que lo definen con los trabajadores del sector privado. Así se entiende como tal a “La persona que presta 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” (Cámara de Diputados, 2018, Artículo 3º). Sin embargo, las relaciones jurídicas de trabajo se entienden establecidas con los titulares de la dependencia 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 (Cámara de Diputados, 2018, Artículo 2º).

Una vez definido lo anterior, se tiene que las diferencias entre trabajador ordinario y trabajador al servicio del Estado, se advierten algunas diferencias de fondo entre el contenido de los preceptos de la Ley Federal del Trabajo y de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ha desaparecido aquí el concepto de subordinación, pese a que las atribuciones concedidas al poder público para el ejercicio de sus funciones, los reglamentos y las leyes de la Secretaría y Departamentos de Estado y los instructivos y acuerdos dictados para cada dependencia, fijan estrictamente en cada caso la dimensión y calidad de la función pública y, en este sentido, el grado de subordinación del empleado a sus jefes como expresiones inmediatas de la voluntad del Estado, es mayor y más efectivo. De igual manera el vehículo de la expresión contractual es el nombramiento; es decir, el acto del poder público, concebido en la propia Constitución, como facultad del órgano, para dotar y extender a favor del empleado formas de su soberanía que afectan a terceros.

La soberanía del poder público y de los exponentes mexicanos de esta en el Gobierno, radica en el origen de su designación del Presidente y de los Diputados y Senadores por el voto popular; de los Subsecretarios y funcionarios de mayor jerarquía por una designación inmediata de quien ha recibido en el acto político por excelencia, creador original del poder, como es el caso del voto. Así, pues, las expresiones de la soberanía de las que son titulares por excelencia los poderes del Estado, en la jerarquía burocrática por la Ley laboral específica. Aunque se han comentado en forma elemental las características del trabajador al servicio del Estado y también en líneas anteriores, las características del trabajador privado, conviene puntualizarlas claramente y señalarlas. Como se ha mencionado en su oportunidad, el trabajador público no contribuye mediante su trabajo a la producción de bienes económicos. No genera estos, a los que el trabajo incorpore un valor económico o un valor de cambio. La actividad pública no crece directamente el patrimonio del Estado, ni es finalidad de este producir valores, sino cumplir funciones que se traducen en servicios a la comunidad.

Mantener el orden jurídico; crear valores fiduciarios y regular su circulación; defender las instituciones públicas; impartir justicia; representar a la Nación y mantener vigentes los aspectos más valiosos y válidos de la convivencia internacional; organizar y fomentar las actividades agropecuarias; impartir y promover la educación elemental, científica, cultural y técnica; regular la producción industrial y las actividades comerciales, son con evidencia los fines que persiguen las funciones públicas y en último extremo las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.

La actividad pública se traduce, sin embargo, en recursos económicos; pero estos recursos son solo los medios indispensables para prestar los servicios que presta el Estado, el cual no busca como última finalidad integral, un tesoro nacional, ni un patrimonio propio, sino como medios o factores de cambio para pagar la prestación de los servicios. El trabajador contribuye con el capital, a través de su contrato de trabajo, a producir bienes económicos; capital y trabajo son factores de la producción; en el segundo, el salario representa el valor del esfuerzo personal incorporado a las cosas; en el primero la actividad representa el incremento del capital que se ve representado por la diferencia entre el precio de venta y el costo de la producción.

Ni al capital ni al trabajo les interesa, si los bienes producidos son o no útiles a la comunidad, sino si satisfacen la demanda requerida por la misma; es decir, si en un momento dado son los satisfactores que se piden. El valor de un producto no es necesariamente el del bien real, sino el de la simple satisfacción que una demanda impone y hasta el límite de ella. Al capital no le importa, sino solo los factores como son la inversión y los salarios, costo y precio, demanda y oferta. He ahí la mecánica y fines de la producción económica en países de estructura capitalista; he ahí. Si un producto necesario para la comunidad no genera utilidad, no se produce. He ahí algo que debe evaluarse en la caracterización de los dos tipos de trabajo y trabajador.

Con relación a la diferencia, esta no radica en los aspectos formales de la contratación sino en la finalidad de la relación jurídica que no afecta la personalidad del trabajador, sino al fin del trabajo. El fin buscado es lo que determina la distinta categoría del trabajador privado y del servidor público. El primero busca producir bienes económicos; el segundo, servicios necesarios para la comunidad, el mantenimiento del orden público, o de las actividades propias del Estado como son los aspectos de soberanía en lo jurídico, en lo político y en lo material.

El trabajador no adquiere mediante su trabajo una jerarquía sino de orden técnico; en su cometido, asumir ciertas obligaciones que no trascienden el ámbito de la factoría o trabajo. El trabajador público participa de ordinario, en mayor o menor grado, de la soberanía del poder al que sirve, es decir, hasta cierto grado es un órgano de la autoridad y por lo mismo, su actividad afecta a terceros, sobre los que ejerce los atributos compulsivos inherentes al ejercicio de las funciones gubernamentales. He aquí lo más característico y lo diferencial entre los dos tipos de trabajadores, señalando a nivel de este enfoque, preparatorio de otros enfoques.

Por otra parte, cabe precisar que la naturaleza de la función pública, traducida en las relaciones de trabajo, es el objetivo de este, hace que la Ley que la regula, establezca una diferente clasificación de los servidores públicos. El fin público se traduce a su vez, para llenar su cometido, en diversos tipos de objetivo gubernamental y, por lo mismo, de trabajador. El artículo 4º de la Legislación Federal del Trabajo Burocrático, específicamente los divide en dos grandes grupos: de confianza y de base. En el caso del primero se tiene que esta clasificación se encuentra contenida en el artículo 5º de dicha Ley, y enumera a quienes son trabajadores de confianza.

Artículo 5º.- Son trabajadores de confianza:

- I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o requiere 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 consideradas 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 estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
 - d. Auditoría; a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.
 - e. Control directo de adquisiciones; cuando tenga 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 la dependencia 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 de los 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 consultaría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores. Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal y sus equivalentes en las entidades.
 - i. El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías.
 - j. Los Secretarios Particulares: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
 - k. Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
 - l. Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación 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, en la Cámara de Diputados, el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, El Tesorero General, Los Cajeros de la tesorería, El Director General de Administración, El Oficial Mayor de la Gran Comisión, El Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Contaduría de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores; Los Jefes de Departamentos, los Auditores; los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. En la Cámara de Senadores: El Oficial Mayor; el Tesorero y Subtesorero.

IV.- En el Poder Judicial: Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal del Pleno y Salas (Díaz, 2017).

De una manera general y dentro del contexto del Derecho del Trabajo (lato), se entiende como empleado de confianza: “Aquellas personas a través de las cuales el patrón maneja la empresa o centro de trabajo delegando autoridad, asignándoles puestos de dirección, vigilancia y fiscalización en la Administración y relaciones tanto internas como externas de ese centro de trabajo” (Mora, 2007, pág. 19).

Serán entonces quienes por razón de sus funcionarios, tengan a su cargo la marcha y destino de la empresa así como también los que debido a sus funciones estuvieren al tanto de sus asuntos confidenciales y reservados. En la Administración Pública y para los efectos de esta, serán: “Los funcionarios y empleados que desempeñen las funciones mencionadas en párrafos anteriores, previstos en el Artículo 5º de la L.F.T.S.E., así como quienes tengan acceso a información confidencial y/o los puestos del Gobierno Federal” (Cámara de Diputados, 2018).

Con respecto a los trabajadores de base, se tiene que después de esta larga enumeración de características y puestos, sigue el artículo 6º que en forma muy escueta dice que serán trabajadores de base los no incluidos en la enumeración anterior. Continúa señalando este artículo 6º que todos los de base serán inamovibles y que para lograr esta inamovilidad se requiere el prestar servicios por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente (Cámara de Diputados, 2018).

De esta disposición podría entenderse que en el simple transcurso del plazo de seis meses, en forma automática se obtendría la base o sea, la inamovilidad; sin embargo no es así. En efecto existen muchos trabajadores prestando servicios al Estado que lo han hecho por largos años y que no han obtenido la base; esto se debe a que sus emolumentos se cubren con partidas globales, como a lista de raya o provisionales, sin estar incluidos en forma específica en el presupuesto. Como consecuencia no puede obtener una base que legalmente no existe y se ha hecho necesario que en varias ocasiones, debido a las gestiones de los sindicatos, el Presidente de la República dicte un acuerdo declarando la *basificación* de grupos de trabajadores.

La redacción de este precepto resulta incompleto por confuso, ya que si bien es cierto que los trabajadores de base son inamovibles, también lo es, que esta inamovilidad va a ser relativa o sujeta al tipo de nombramiento o designación que se dé al trabajador, como por ejemplo, un trabajador con un nombramiento por obra determinada, será inamovible por el tiempo que dure la obra determinada que señale su nombramiento.

El Artículo 12 de la Ley Burocrática señala que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud del nombramiento que les haya sido expedido por el funcionario facultado para ello o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo, mientras que la Fracción III del Artículo 15 del mismo Ordenamiento Legal, hace referencia a que el carácter de dicho nombramiento podrá ser definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

Atendiendo al sentido gramatical de los términos de trabajador temporal, tiempo fijo, provisional y hasta interino, pueden resultar sinónimos en el empleo que ocupen, es decir, que ninguno de ellos es definitivo, por lo que se considera que esta clasificación puede obedecer en cierto modo a necesidades y razones presupuestales para el pago de remuneraciones a este personal.

Todos los trabajadores al servicio del Estado no incluidos en la enumeración limitativa del Artículo 5º de la Ley de la materia burocrática, son de base. He aquí las formas de legislación que les favorece:

1. Los efectos del nombramiento dan al trabajador de base una seguridad definitiva en su cargo. La Ley declara inamovible a los empleados de esta categoría (Artículo 6º).
2. El empleado se haya protegido respecto a jornadas mayores que las permitidas por la Ley, contra trabajos inhumanos, excesivos o peligrosos, contra salarios inferiores al mínimo establecido para los trabajadores en general (Artículo 14); contra traslado indebido o injusto del lugar habitual de su trabajo o de donde fue nombrado (Artículo 16); contra el cese injustificado (Artículo 46).
3. El sistema escalafonario y de permutes organizando una en cada Dependencia favorece las prestaciones y promociones de ascensos de los trabajadores de base, en los que son factores de cambios favorables

a estos, los conocimientos, la aptitud, la antigüedad y la disciplina que, de acuerdo con puntuaciones establecidas de común acuerdo por el sindicato y el titular de cada Secretaría o Dependencia fijen (Artículos 47, 50 y 57. Los trabajadores de base tienen derecho a concursos en las promociones que periódicamente se boletinan para ascender, en virtud de la existencia de una vacante, empleo de una nueva creación o permuta que puedan favorecerlos (Cámara de Diputados, 2018).

De todas suertes cualesquiera que sean los efectos de un nombramiento, todos los trabajadores al servicio del Estado gozan de los derechos que la legislación aplicable establece para sus demás servidores. No obstante todo lo anterior, se identifican también como trabajadores del Estado a la Asociación profesional de los trabajadores al servicio del Estado, y de la cual cabe precisar que muy poco los trabajadores al servicio del Estado han hecho por asociarse, en función de sus capacidades profesionales, mientras que la Ley Federal del Trabajo en el Artículo 356 señala que: "Sindicato es la asociación de Trabajadores o Patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses" (Díaz, 2017).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reserva este derecho a los trabajadores de base al servicio del Estado, preceptuando en su Artículo 67, "Los Sindicatos son Asociaciones de Trabajadores que laboran en una misma Dependencia, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes" (Díaz, 2017). Continúa señalando la Ley que en cada Dependencia solo habrá un sindicato y que en los casos de que sea disputado el derecho de la titularidad de este, por distintas plantillas de trabajadores el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento a la que cuente con la mayoría de los trabajadores.

Los sindicatos nacen en México, al igual que en otros países por la misma acción de la existencia del proletariado; es la aparición del Artículo 123 en la Constitución de 1917 la que da nacimiento legalmente a los sindicatos en nuestra patria. Por lo que hace a los trabajadores del Estado, la historia es todavía más corta; como muchas leyes de los estados los excluían expresamente de su aplicación y no existía espíritu gremial, ya que no tenían ninguna estabilidad en el empleo, los trabajadores no se organizaban; en el año de 1938 se legalizan a partir del Estatuto Jurídico, que en ese año empezó a tener vigencia.

Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado tienen características que los diferencian de los sindicatos formados por los trabajadores de la iniciativa privada. Una de esas características esenciales es la prohibición de la reelección de sus dirigentes. El resultado de la prohibición es que cada vez que se cumple el plazo estatutario, que por lo general es de tres años, para la actuación de la directiva, ocurre una renovación que resulta democráticamente conveniente, por la habilidad y relaciones obtenidas por los miembros salientes. En realidad se prohíbe la reelección inmediata, ya que se han dado casos, aceptados por la autoridad registradora, en que, quien ha sido un dirigente vuelva a ocupar el cargo pero en periodo posterior, no inmediato.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prohíbe tajantemente la reelección en su Artículo 75, dentro de los sindicatos. Los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado actualmente se encuentran Confederados en dos Federaciones, la primera suele autodenominarse Federación de Sindicatos de

Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y la segunda como Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP).

Las que se rigen por sus propios estatutos apegados estos en todo momento conforme a lo previsto en el Capítulo I del Título IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la que específicamente en su Artículo 84, señala: "La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se regirá por sus Estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala esta ley. En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación" (Díaz, 2017). Los diversos sindicatos que sirven a las dependencias gubernamentales constituyen asociaciones únicas, integradas por trabajadores de diversas capacidades y conocimientos.

En sindicatos muy numerosos, como el de la Educación, que se encuentra dividido en secciones que responden a las grandes ramas magisteriales de los diversos tipos y grados de enseñanza, ubicación geográfica y finalmente, a los empleados administrativos. Ellos crean un tipo de asociación profesional muy elemental.

En algunas otras dependencias Federales, por razón de la ocupación, se han agrupado determinados empleados técnicos, con fines de defensa de sus intereses específicos. Tal ocurre con los empleados fiscales, particularmente los que realizan funciones aduaneras. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado fija a los titulares de las dependencias oficiales, entre otras obligaciones, la de establecer y sostener escuelas de Administración Pública, en las que se imparten los cursos necesarios para los trabajadores y así puedan adquirir los conocimientos indispensables para mantener su aptitud profesional o para adquirirla. Ello facilita, como en el caso de los empleados aduaneros o en el de la policía, una asociación espontánea y por lo mismo, una mejor defensa de sus intereses específicos; que sepamos, solo ocurre esto en muy pocas Dependencias; es decir, casi solo en aquellas en que el estatuto o reglamento gubernamental fija determinadas características técnicas para el desempeño de la función.

Tan importante es la discusión y la fijación de las condiciones de trabajo, que por regla general, se traducen en afectaciones presupuestales que la Ley establece el requisito de la autorización de estos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de poder ser exigible su cumplimiento al Estado (Artículo 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado).

Esto es así porque ni el Estado puede obligarse más allá de su capacidad económica, ni descuidar su función pública debido al cumplimiento de erogaciones laborales demandadas y sobre todo, por razón de sus fines, modificar la naturaleza no lucrativa de su actividad. Es el único patrón que no lo es doctrinariamente desde el punto de vista de que si bien genera bienes y servicios, estos ni entran al comercio, ni constituyen una auténtica riqueza patrimonial, producto de una explotación más del trabajador y que enriquece a quienes poseen los medios adecuados para la actividad. Por lo antes expuesto se puede concluir que solo en forma general, tanto que solo lo es, por razón del vínculo jurídico con el mismo patrón, los empleados y servidores públicos que se hayan asociado profesionalmente y todos desempeñen en menor o mayor grado una función pública. Ello lo es en una Federación única.

IV.- CONCLUSIONES

El Estado, es una figura jurídica que tiene sus antecedentes en las múltiples manifestaciones del hombre en la antigüedad y que se remonta al sedentarismo, etapa de la primera agrupación del hombre, debido a la búsqueda del espíritu y la acción, ya que al vivir a merced de la naturaleza y en condiciones extremadamente precarias, se vio en la necesidad de organizarse en pequeños grupos y asentarse en un lugar, aprendiendo de esta forma a convivir con más seres de su misma especie repartiendo deberes y obligaciones, tales como el cultivo y la caza.

Es así como nace una organización social al servicio de los propios integrantes de la sociedad, que hace posible el desarrollo, la paz y el orden de cada uno de sus integrantes en un área específica denominada país, tal como es el caso del Estado Mexicano, en donde las necesidades elementales de las actividades que tiene encomendada deben prestarse ininterrumpidamente, mediante la función de la Administración Pública.

Efectivamente, la Administración Pública es la parte del Estado que tiene que ver con la función que realiza el Poder ejecutivo; es una actividad importante, que parte del ideal de perfeccionar las actividades gubernamentales para que sirvan con mayor intensidad a los ideales colectivos, y en donde la selección de fines y medios, la formulación de decisiones, las expresiones de iniciativas y capacidad creadora, son elementos decisivos de la actuación administrativa, y de la cual la Administración Pública tampoco se escapa; ya que los trabajadores administrativos, sus funciones son todas aquellas que permiten llevar a cabo los trámites y procesos necesarios para materializar las políticas públicas implementadas por el Estado; por el otro lado los trabajadores de confianza son los mandos medios y superiores que realizan las funciones establecidas en el Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, teniendo como finalidad primordial facultades de mando dirección, supervisión, fiscalización, auditoria, asesoría, entre otras.

V.- REFERENCIAS

- Acosta, M. (2004). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Cámara de Diputados. (2018a). *Ley Federal del Trabajo*. México: DOF.
- Cámara de Diputados. (2018b). *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz*. México: DOF.
- Cámara de Diputados. (2018c). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: DOF.
- Díaz, A. (2017). *Sindicatos. Para obtener su registro deben acreditar los requisitos legales de forma y de fondo correspondientes*. Obtenido de Semanario Judicial de la Federación:
<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/182/182080.pdf>
- Mora, J. (2007). *Elementos de Derecho de Trabajo Burocrático*. México: Francisco Méndez Cervantes.