

IV. *Derecho del trabajo*

Reformas a la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado 451

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA

IV. DERECHO DEL TRABAJO

REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La reforma administrativa del gobierno federal, así como la necesidad de adecuar las orientaciones oficiales que han sido dadas por el ejecutivo federal en su primer año de gestión, obligaron a realizar varias reformas a la Ley de los Trabajadores del Estado, necesarias si se aprecian los empeños del propio gobierno por alcanzar moralidad y eficiencia en sus servidores.

Tres rubros han requerido modificación: el concerniente a los trabajadores de confianza; la reestructuración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la aplicación de algunas de las normas burocráticas a los empleados bancarios, en virtud de haber quedado amparados por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, que regula las relaciones del Estado mexicano con sus trabajadores. Haremos un breve examen de cada uno de ellos, a título de labor informativa, por estimar que otros investigadores se han ocupado ya, en sendos y enjundiosos estudios, de las cuestiones de la burocracia federal.

En el Diccionario Jurídico Mexicano hemos definido al trabajador de confianza como la persona que por la naturaleza de las funciones que desempeña, ajusta su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo que establece frente al patrono, que al ser de excepción, dan a su contratación un carácter *sui-generis*, acorde con las labores que realiza. Para efectos legales y en particular los relacionados con el Estado, empleado de confianza es quien desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo social de la administración pública, cuya actuación debe ajustarse a las atribuciones administrativas que se le otorguen.

El artículo 123 constitucional no consignó en su origen al trabajador o empleado de confianza. Ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que en sus ejecutorias y jurisprudencia se refirió al concepto, para otorgarle un valor legal y gramatical que permitiera la correcta ubicación de la persona que desempeñaba determinadas actividades en beneficio personal de un patrono. Sostuvo que de confianza debían ser

únicamente los altos empleados que por razón de sus funciones, tienen a su cargo la marcha y destino de una negociación o de una dependencia u oficina gubernativa. El empeño por otorgar una categoría jurídica al trabajador de confianza, llevó al legislador de 1970 a incluir en la Ley Federal del Trabajo vigente un capítulo especial para reglamentar las condiciones laborales de estas personas; pero varios años antes, desde 1959, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siguiendo los lineamientos del Estatuto promulgado por Lázaro Cárdenas en 1939, que había dividido a los empleados de la Federación en dos categorías: trabajadores de base y trabajadores de confianza, mantuvo dicha clasificación y así lo dejó establecido, consignando en el artículo 5o. a las personas que ocuparen determinados puestos en las dependencias de cada uno de los Poderes Federales, como trabajadores de confianza. Hacemos esta reflexión para entender la primera de las reformas a las que hemos aludido.

La ampliación de la actividad económica del Estado ha traído como consecuencia que los trabajadores de varios organismos descentralizados, empresas de participación estatal u oficiales, queden incluidos en las normas legales del apartado "B" del citado artículo 123 constitucional, lo que ha provocado en algunos casos la confusión de funciones y atribuciones de esos servidores, y en otros la indebida inclusión de algunas categorías internas de tales organismos y paraestatales, en el marco de las actividades propias de la administración pública, cuando en rigor en las mismas no se contempla ni puede contemplarse su similitud con las propias de los servidores públicos. De ahí que haya sido necesaria la aclaración de tales situaciones laborales y como resultado, se haya proveído a reformar en disposiciones legales básicas la relación laboral existente.

Cabe aclarar, desde luego, que si fueron considerados los miembros del Ejército y Armadas Nacionales en el mismo nivel de los trabajadores de confianza, la exclusión se ha extendido ahora a todo el personal militarizado o al cual se militarice legalmente, así como al personal civil que en alguna circunstancia preste servicios a las Secretarías de la Defensa Nacional o Marina Nacional (a. 8 de la Ley). Pero además, todas las personas que presten servicios sujetos al pago de honorarios y que con anterioridad habían sido incluidos en los empleados de confianza, dejan de estar incluidos en esta clasificación, según se desprende del contenido del segundo párrafo del artículo 8o. de la ley que se examina. Queda en la situación que ya ostentaba el personal del Servicio Exterior Mexicano y el de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras.

En cuanto corresponde al personal de las entidades sometidas al régimen de esta ley, en lo sucesivo será clasificado conforme a lo que establezcan los catálogos de cada dependencia; esto es, de acuerdo a dichas catalogaciones se considerarán de confianza o no a determinados funcionarios y empleados (aa. 20 y 32).

Por lo que ve al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, encargado de dirimir los conflictos existentes entre los trabajadores de base y los funcionarios de las diversas dependencias gubernativas que las dirigen, quienes actúan como representantes del Estado para los efectos legales correspondientes, señalaba el título séptimo de la ley que sería unitario y lo integrarían sólo tres representantes: un magistrado nombrado por el gobierno federal, otro por los trabajadores y un tercer árbitro nombrado por los dos anteriores.

La reforma a la cual se hace referencia se contrae a la nueva organización del mencionado tribunal y a los derechos y obligaciones del personal auxiliar. Respecto de lo primero, el Tribunal funcionará en lo sucesivo, en pleno y en salas, habiéndose integrado de momento sólo tres salas, pero disponiéndose y facultándose la posibilidad de aumentar el número de éstas si las exigencias del despacho de asuntos que les competen lo requiere. Además, en las capitales de las entidades federativas en donde el número de empleados federales ha alcanzado elevada proporción, se han instalado salas auxiliares o regionales, que atenderán demandas de determinadas circunscripciones territoriales, a fin de evitar que el conocimiento de los juicios respectivos al igual que el procedimiento, se desahoguen como antes, en esta capital, como hasta ahora ha ocurrido, obligando a los afectados a un indebido desplazamiento y a gastos injustificados.

Al Tribunal lo integrarán tres magistrados por cada Sala, designados en la forma establecida con anterioridad, al igual que un magistrado presidente que nombrará el presidente de la República. Igualmente cada sala auxiliar o regional contará con el personal que hoy se autoriza: un secretario general de acuerdos, el número de secretarios adjuntos, de actuarios y de conciliadores que se estimen necesarios para el buen despacho. Una novedad de gran interés incluida en estas reformas son, por una parte, la designación y funciones de funcionarios conciliadores que intervendrán antes de iniciarse cualquier procedimiento, con el objeto de buscar soluciones amistosas en los conflictos que se susciten; estos conciliadores deberán levantar actas de sus actuaciones, dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. Por otra, se crea una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores del

Estado, que integran un procurador y varios auxiliares, quienes deberán actuar tanto en esta capital como en las de aquellos Estados donde se establezcan salas regionales; sus servicios serán gratuitos pero su intervención se limitará a los asuntos que se relacionen exclusivamente con la ley, no pudiendo intervenir en ningún otro negocio; podrán interponer recursos ordinarios y aún juicio de amparo cuando esto proceda; pero deberán antes de iniciar cualquier juicio, proponer soluciones conciliatorias en todos los conflictos que sean sometidos a su procuración.

Finalmente, al ser promulgada la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado "B" del artículo 123, se indica en la misma que las disposiciones contenidas en los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado serán aplicables a los empleados bancarios, en virtud de haber quedado considerados como servidores públicos al ser estatizada la banca privada del país. Estos trabajadores prestarán servicios no por contrato, sino por nombramiento, siendo como los demás servidores públicos, los puestos que desempeñen, de base y de confianza, según la naturaleza de las instituciones que han quedado convertidas en sociedades nacionales de crédito; así como las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas y reglamentos internos, publicadas unas y otros en el mes de agosto del año próximo pasado. Las instituciones bancarias quedaron por su parte obligadas a mantener para estos trabajadores los derechos, beneficios y prestaciones, que les hubieren otorgado los bancos privados, por lo cual en sus condiciones especiales de trabajo (similares en parte a las condiciones generales de trabajo de los demás trabajadores al servicio de los poderes públicos federales), han sido sostenidas algunas ventajas que en cierto sentido resultan superiores a las otorgadas a los demás empleados.

Señalemos como excepciones que deben quedar asentadas para distinguir su trato, las siguientes: Su régimen de seguridad continuará adscrito a lo previsto en la Ley del Seguro Social; asimismo continuarán dentro del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y se les ha permitido constituir una Federación Nacional de sindicatos bancarios, ajena por completo a la Federación de los demás trabajadores estatales (FSTESE) de la cual obligadamente forman parte, por disposición legal, todos los demás servidores públicos.