

175



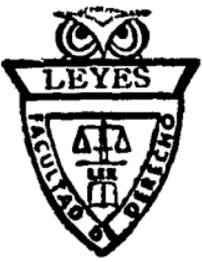
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"LA RELACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA SUJETOS AL REGIMEN DEL APARTADO 'B' DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL."

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A I
APOLO CRUZ REYES



ASESOR: LICENCIADA MARTHA RODRIGUEZ ORTIZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Paginación Discontinua

A mi madre Elvira Reyes, por su amor y cariño de toda la vida, por que se que nunca perdiste la fe en mi, con todo mi amor.

A mi padre Jesús Alberto, maestro en la vida y en las aulas, por seguir confiando en mi.

A Homero y Edgar, hermanos, gracias por apoyarme durante todo este tiempo.

Al pueblo de México y a su gran
Universidad Nacional Autónoma
de México, con todo respeto a sus
profesores.

A ti Yazmín, colibrí policromo,
por estar en las buenas y en las
malas, por caminar a mi lado,
entre jardines multicolores y por
desiertos calcinantes, siempre
tomados de la mano, con inmenso
amor.

Para ti Antonio Jaimes Leyva,
amigo de toda la vida, algún día
nos volveremos a ver.
En tu memoria.

Con profundo agradecimiento a la
Licenciada María Eugenia García
Flores, por su invaluable apoyo
para realizar este trabajo.

ÍNDICE.

Introducción.

i

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA CATEGORÍA DE TRABAJADOR DE CONFIANZA Y CONCEPTOS GENERALES.

A. Antecedentes.....	1
1. Texto original del artículo 123 Constitucional.....	1
2. Leyes Laborales de las Entidades Federativas de 1917 a 1929.....	3
3. La Federalización del trabajo de 1929.....	4
4. La Ley Federal del Trabajo de 1931.....	5
5. Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.....	6
6. Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado.....	8
7. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.....	10
8. El apartado "B" del artículo 123 Constitucional.....	12
9. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	13
B. Conceptos Generales.....	14
1. Servicio Público.....	14
2. Servidor Público.....	16
2.1. Trabajador.....	17
2.2. Trabajador al Servicio del Estado.....	18
2.2.1. Trabajadores de base.....	20
2.2.2. Trabajadores de confianza.....	21
2.3. Empleado.....	24
2.4. Funcionario.....	25
2.5. Altos funcionarios.....	26
3. Nombramiento.....	27

CAPÍTULO II

RÉGIMEN LEGAL ACTUAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN EL DERECHO POSITIVO BUROCRÁTICO MEXICANO.

A. El fundamento Constitucional.....	32
1. El Artículo 3° Constitucional (sobre las universidades Públicas).....	33
2. El artículo 5° Constitucional (sobre los servicios obligatorios).....	34
3. El artículo 115 fracción VIII, párrafo segundo. Los trabajadores de los Municipios.....	35
4. El Artículo 116 fracción V. Los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas.....	36
5. El artículo 123, apartado "A" fracción XXXI, inciso b) número 1. El caso de los organismos descentralizados.....	37
6. El Artículo 123, apartado "B" fracción XIII. Los regímenes burocráticos especiales.....	38
7. El caso de los trabajadores de los bancos.....	39
8. El artículo 123, apartado "B" fracción XIV. Los trabajadores de confianza.....	40
B. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Jurisprudencia.....	41
1. Su ámbito de aplicación.....	41
2. De la relación jurídica de trabajo.....	44
3. De las categorías de trabajador.....	47
3.1. Trabajadores de confianza.....	47
3.2. Los trabajadores de base.....	52
4. La estabilidad en el empleo.....	52
5. De la exclusión de los trabajadores de confianza.....	61
6. Derecho Colectivo.....	65
C. El Servicio Civil de Carrera.....	67
1. Conceptos.....	68
2. Elementos.....	69
3. Etapas.....	70
4. Beneficios.....	71
4.1. Al servicio que se presta.....	72
4.2. En relación con los trabajadores.....	73

CAPITULO III

ESTUDIO COMPARATIVO.

A. Con los trabajadores de confianza del apartado "A".....	74
1. Los sujetos de la relación.....	74
2. La relación de trabajo.....	77
3. La estabilidad en el empleo.....	79
4. Derechos Colectivos.....	80
B. Con los trabajadores de confianza de las Entidades Federativas.....	82
1. El caso del Estado de Durango.....	82
2. El caso del Estado de Coahuila.....	86
3. El caso del Estado de Morelos.....	94
C. En el Derecho Latinoamericano.....	103
1. Argentina.....	103
2. Brasil.....	105
3. Chile.....	107
4. Panamá.....	109
5. Perú.....	111
6. República Dominicana.....	113
7. Uruguay.....	115

CAPITULO IV

UNA NUEVA REGULACIÓN PARA LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA.

A. La necesidad de una nueva regulación para los trabajadores de confianza.....	119
1. Por la existencia de diversos regimenes burocráticos....	119
2. Por la falta de estabilidad en el empleo.....	121
3. Por que el concepto de trabajador es genérico.....	122
4. La categoría de trabajador de confianza es conquista patronal.....	124
5. La inclusión de un nuevo capítulo no es inconstitucional.	126
B. Un nuevo capítulo en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.....	127
1. De la relación jurídico laboral.....	128

2. De los trabajadores de confianza.....	129
3. De la inclusión de los trabajadores de confianza.....	131
4. De la exclusión de los altos funcionarios.....	134
5. De los derechos y obligaciones inherentes al cargo.....	135
5.1. Jornada de Trabajo.....	137
5.2. Día de descanso.....	139
5.3. Vacaciones.....	139
5.4. Medidas de protección al salario.....	140
5.5. La designación del personal y del escalafón.....	140
6. La inamovilidad de los trabajadores de confianza y la Pérdida de la Confianza.....	142
7. La suspensión y cese de los efectos del nombramiento y su procedimiento.....	145
7.1. La suspensión.....	145
7.2. La terminación.....	147
7.3. Rescisión.....	148
7.4. Del procedimiento.....	149
8. Autoridad competente en caso de controversia.....	151
9. Articulado propuesto.....	152
Conclusiones.....	156
Bibliografía.....	162

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objeto realizar un estudio sobre Derecho Burocrático, en especial sobre los trabajadores de confianza al servicio del Estado y la regulación actual que estos tienen, veremos la necesidad de que la relación jurídica laboral de estos trabajadores se sujete a una nueva regulación, expondremos por que debemos reformar la actual Ley Burocrática para incluir un nuevo capítulo para los trabajadores de confianza.

En el primer capítulo de nuestro trabajo, abordamos los antecedentes de la categoría de trabajador de confianza, empezamos este recorrido con el texto original de nuestro artículo 123 Constitucional, continuaremos analizando aquellos ordenamientos jurídicos que trataron de dar una solución a la problemática existente con los trabajadores del Estado; llegar a las reformas que sufrió el artículo 123 Constitucional, hasta tener dos apartados y terminar con la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963.

Así mismo daremos algunos conceptos generales, con la intención de aclarar éstos, toda vez que la generalidad de las personas, al referirse a aquellas que trabajan en el gobierno, lo hacen de diversas maneras, dando el mismo significado a términos como burócratas, empleados públicos, funcionarios públicos, servidores públicos y trabajadores al servicio del Estado, conceptos todos, que tienen un significado propio.

En el segundo capítulo nos dedicamos a realizar un estudio sobre la situación legal actual de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, desde el punto de vista Constitucional, legal y de la jurisprudencia, donde descubrimos que esta categoría

de trabajador no disfruta de mayores derechos que los de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, toda vez que la ley reglamentaria de la Constitución, en la materia, los excluye de su ámbito de aplicación.

Estudiaremos también que en México actualmente existe una gran diversidad de regímenes burocráticos, veremos que los trabajadores al servicio del Estado son tan diversos como los organismos y actividades del Estado; haremos una reflexión breve sobre el servicio civil de carrera, como se desarrolla éste y los beneficios que se obtienen dentro de la administración pública y por supuesto, aquellos que obtienen los trabajadores al ingresar al servicio.

En el tercer capítulo nos dedicamos a comparar a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, con los de confianza que regulan sus relaciones laborales, mediante el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, igualmente haremos en relación con los trabajadores de confianza de las Entidades Federativas de nuestro país; trataremos de señalar los puntos de encuentro y las diferencias existentes entre unos y otros.

Brevemente analizamos como se regulan las relaciones de los trabajadores del Estado en algunos países de Latinoamérica, señalamos los rasgos más característicos que guarda la función pública, advertimos que el concepto de trabajador de confianza, al menos en lo que hace a Latinoamérica, solo existe en México y que algunos países solo hacen referencia a altos funcionarios de confianza, no existiendo por lo tanto la distinción de categorías de trabajadores de base y de confianza.

En nuestro último capítulo abordamos el porqué debe existir una nueva regulación para los trabajadores de confianza al servicio del Estado Mexicano, a través de la creación de un nuevo capítulo de la Ley Burocrática, que los proteja del Estado Patrón, donde dicho capítulo, prevea que las causas de rescisión como lo es la

pérdida de la confianza, se base en actos demostrables objetivamente y dejar atrás las razones puramente subjetivas de los titulares, proponemos que exista un procedimiento previo a que el trabajador sea cesado, en donde se respeten las garantías de audiencia y legalidad y en caso de subsistir la controversia, el trabajador de confianza tenga acción y derecho, siendo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer en última instancia, resolviendo la litis plantada.

CAPITULO I

Antecedentes de la categoría de Trabajador de Confianza y Conceptos Generales.

A. Antecedentes.

En el presente capítulo nos ocuparemos de estudiar los antecedentes de la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado en nuestro país, por lo que abordaremos este tema de manera cronológica, desde la primera disposición o cuerpo legal en que surge esta categoría de trabajador.

1. Texto original del artículo 123 Constitucional.

Nuestro artículo 123 Constitucional se consideró un gran avance en materia de defensa de los derechos de los trabajadores, con este artículo se rompió aquella corriente doctrinaria que consideraba que las disposiciones de tipo reglamentarias no deberían de incluirse en una carta magna, toda vez que el realizar esto, iba en contra de la naturaleza de un cuerpo jurídico, el cual tiene como función principal estatuir un Estado Soberano, dicha labor reglamentaria debía dejarse al Congreso Constituido, para que se estableciera en una ley reglamentaria, a pesar de este gran avance en materia social, que beneficiaba de manera clara y notable a la clase trabajadora de nuestro México naciente, se excluyó a los trabajadores al servicio del Estado y por consiguiente a sus trabajadores de confianza.

El texto original del artículo 123 Constitucional en su parte introductoria y en sus treinta fracciones, no preveía disposición alguna de cómo se regularía la

relación establecida entre las entidades públicas y sus trabajadores, dejando fuera de la protección constitucional a dichos trabajadores; pero esa no fue la idea original que tenían en mente los Diputados Constituyentes Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, en su proyecto para la elaboración del artículo 123 que nos ocupa, ellos previeron a los trabajadores al servicio del Estado en dicho artículo; en la parte correspondiente del proyecto elaborado se mencionó, "El descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores"¹

Consideramos al igual que el maestro Morales Paulín que en la expresión "servicios públicos" se incluyó a los trabajadores al servicio del Estado, pues quien sino a ellos era a los que se les pretendió otorgar el derecho a un descanso semanal, aun más, los diputados constituyentes propusieron una ley reglamentaria que regulara ese derecho, estamos de acuerdo nuevamente con Morales Paulín que si en el texto definitivo del artículo 123 Constitucional no se incluyó a los trabajadores al servicio del estado, fue por el hecho de que la Constitución de 1917 fue producto de una revolución social, por lo que imperó el clamor de los obreros y no el de los trabajadores del Estado.²

A pesar de la falta de protección expresa de nuestra carta magna, bajo la expresión "empleados", utilizada de una manera genérica, otorgó la suficiente protección a los empleados del Estado, ya que estos sin lugar a duda desempeñan un empleo, aunque éste sea público, no deja de ser empleo, consideramos que la expresión "empleado" a la que el texto original hacía

¹ Morales Paulín, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995. Pág. 43.

² *Ibidem*. Pág. 44.

referencia, abarca a todos los trabajadores o empleados, sean privados o públicos, toda vez que la norma constitucional no hizo ninguna distinción, por lo tanto gozaban de una protección constitucional los trabajadores y obreros de la iniciativa privada, así como los trabajadores al servicio del Estado, a pesar de que la protección a los primeros fue más amplia y expresa que la de los segundos.

“Los derechos consignados en el originario artículo 123 son normas aplicables a todos los trabajadores, sin exclusión, conforme a nuestra Teoría integral del Derecho del Trabajo: obreros, jornaleros, empleados particulares y públicos, domésticos, artesanos, etc... En la declaración de derechos sociales del artículo 123 de la Constitución de la Constitución de 1917 estaban incluidos los derechos de los trabajadores al servicio del Estado,”³

2. Leyes Laborales de las Entidades Federativas de 1917 a 1929.

Conforme al texto original del artículo 123 Constitucional se otorgó la facultad de legislar en materia de trabajo tanto a la Federación como a las Entidades Federativas, lo anterior se desprende de su propio texto “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

Con la anterior facultad constitucional otorgada a los Estados, estos por conducto de sus legislaturas promulgaron diversas leyes del trabajo desde el

³ TRUEBA Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. 5ª edición, Porrúa, México, 1971. Pág. 135.

año de 1917 a 1929, año en que se dio la reforma constitucional a los artículos 73 fracción X y 123 Constitucional, cabe destacar la **Ley del Trabajo del Estado de Veracruz**, misma que se expidió el día 14 de enero de 1918, dicha ley es destacable ya que fue una de las primeras leyes del trabajo expedidas en nuestro continente, en esta ley encontramos que se excluía expresamente de su aplicación a los trabajadores al servicio del gobierno del estado, ahora si bien excluye a dichos trabajadores la consideramos como antecedente toda vez que hizo mención de los trabajadores públicos, aunque sea para excluirlos; las leyes de trabajo de los Estados de Tabasco y Yucatán, contenían disposiciones similares; lo anterior no sucedió en los casos de los Estados de **Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua** cuyas leyes del trabajo si regularon la relación laboral con sus trabajadores.

3. La Federalización del trabajo de 1929.

El texto original del artículo 123 de nuestra Constitución Federal facultó a las Entidades Federativas a promulgar sus propias leyes de trabajo y resolver los conflictos que se suscitaban en sus respectivas jurisdicciones, se dieron infinidad de problemáticas, ya que dichos conflictos laborales no podían ser resueltos por la Juntas de los Estados, toda vez que abarcaban en ocasiones dos o más entidades federativas, de lo que resultó que las resoluciones emitidas carecían de eficacia fuera de las jurisdicciones locales.

Dicha problemática empezó a dilucidarse cuando diferentes Secretarías Federales emitieron sendas circulares con el objeto de solucionar los conflictos derivados en aquellas materias que de acuerdo al artículo 27 de la Constitución de la República, tal y como fueron los conflictos laborales ferrocarrileros, mineros y textiles, dieron origen así, a la creación a través de un decreto, las

Juntas Federales de Conciliación y a la Federal de Conciliación y Arbitraje el 27 de septiembre de 1927.

Con el nacimiento de federaciones y confederaciones de trabajadores, huelgas y contratos ley y el diferente tratamiento a los trabajadores de un Estado a otro, a pesar de tratarse de los mismo conflictos surgió la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 123 párrafo introductorio y 73 fracción X, federalizándose así la legislación laboral con la aparición en 1931 de la Ley Federal del Trabajo.

4. La Ley Federal del Trabajo de 1931.

Con las reformas al artículo 73 fracción X y 123 párrafo inicial de la Constitución de la República, se concedió al Congreso de la Unión la exclusiva facultad de legislar en materia de trabajo, creándose así, de acuerdo con una iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, a través de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo un proyecto de Código Federal del Trabajo, mismo que al final se denominó Ley, no sin antes realizarse diferentes e importantes modificaciones, aprobándose y promulgándose así el 18 de Agosto de 1931 la Ley Federal del Trabajo, la cual sería aplicada por las autoridades federales y locales de acuerdo a una carga distributiva de competencias.

La nueva Ley del Trabajo de 1931, al regular las relaciones entre el trabajo y el capital, excluyó expresamente a los trabajadores gubernamentales de su aplicación en su artículo 2º, estipulándose en el sentido de que las relaciones entre el Estados y sus servidores se regirán conforme a lo que establezcan las leyes del servicio civil que se expidan.

5.- Acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicio civil.

Con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al señalar que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regularán por las leyes del servicio civil que se expidan; este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 12 de abril de 1934, durante el régimen constitucional de Abelardo L. Rodríguez, fue uno de los primeros intentos de regular dichas relaciones jurídicas, aunque como se señala en el texto introductorio de este acuerdo su vigencia fue solamente temporal, es decir, desde el día de su publicación hasta el día 30 de noviembre de 1934.

En este ordenamiento legal se reguló de manera general que todos aquellos trabajadores que desempeñaban algún empleo, cargo o comisión en el *poder ejecutivo federal*, de cualquier clase que sean, y que no tuvieran el carácter militar⁴, disfrutarían de los derechos que consignó, con la sola excepción de los altos funcionarios, mandos medios, personal de las secretarías particulares, aquellos trabajadores cuya remoción se determinó por disposiciones especiales, los que prestaban sus servicios por contrato y ayudantes, chóferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios antes mencionados.

Es importante señalar que este acuerdo no preveía una clasificación de los trabajadores de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, en trabajadores de base y trabajadores de confianza, sino más bien señalaba que los trabajadores al servicio del poder ejecutivo de la unión se dividían en las siguientes categorías de acuerdo a la índole de sus funciones, a saber:

⁴ Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Artículo 1. Diario Oficial de la Federación., México D.F., 12 abril de 1934. Pág. 586.

Profesional.- Aquellos que para el desempeño de un puesto requerían la presentación del título legal correspondiente.

Subprofesional.- Aquellos en que se necesitan conocimientos especiales sin que existan carreras para adquirirlos.

Administrativos.- al igual que los subprofesionales, requería para el desempeño de un puesto, de conocimientos sin que existan carreras para adquirirlos.

Educacional.- Esta categoría de trabajadores se determinaría de acuerdo a las leyes especiales en la materia.

Servidumbre.- A estos solo se les exigía que supieran leer y escribir, así como acreditar su honradez.

Obrera.- Se les consideró en todos los casos como eventuales, a menos que se le expidiera nombramiento para ocupar plazas fijas.

Podemos considerar que hasta ese momento ya existían rasgos distintivos de lo que hoy conocemos como trabajadores de confianza, es decir, al excluir a aquellos trabajadores que no siendo altos funcionarios, mandos medios o secretarios particulares, si no que son **simples empleados, ayudantes, chóferes y servidumbre**, pero que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, las cuales son realizadas directamente con los funcionarios de estructura de una institución o dependencia, en aquellos asuntos que por su importancia se requiera de la confianza para su desempeño o en su caso sean personales de dichos funcionarios, este criterio tomado, nos recuerda firmemente a los trabajadores de confianza regulados por la ley Federal del Trabajo.

El ámbito de validez personal de este ordenamiento fue, como hemos señalado, aplicable a toda aquella persona que desempeñó un cargo, empleo o comisión, dependiente del poder ejecutivo federal, con las salvedades y excepciones que ya hemos consignado.

Su ámbito de validez material fue el de regular las relaciones entre el estado y sus trabajadores que reuniendo los requisitos establecidos en el acuerdo, ingresaran al servicio civil, se consignaban, los requisitos de su ingreso, los derechos y obligaciones atribuidos a los trabajadores, las sanciones aplicables y las causales para imponerse, las condiciones y requisitos para la separación del servicio civil, así como el órgano colegiado que se estableció para llevar a cabo su aplicación material.

El ámbito de validez temporal de esta norma, fue desde el día de su publicación hasta el día 30 de noviembre del año de 1934, tal y como lo dispuso el artículo 2º transitorio.

6.- Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938 bajo el régimen constitucional de Lázaro Cárdenas, el ámbito de validez personal de este estatuto fue más amplio que el Acuerdo de Abelardo L. Rodríguez, toda vez que además se incluía tanto a las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a sus trabajadores, incluyéndose de igual forma a las autoridades y

funcionarios del Distrito Federal y Territorios Federales así como a sus respectivos trabajadores.⁵

Otra observación importante que podemos hacerle a este ordenamiento es el carácter de ley que se le otorgó, es decir, conforme a nuestro artículo 133 Constitucional, este ordenamiento tuvo el carácter de ley suprema del país, a diferencia del acuerdo que ya hemos estudiado con anterioridad, el cual tuvo un carácter administrativo, toda vez que fue expedido en términos de lo dispuesto por el artículo 89 Constitucional.

En este Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, se estableció el concepto de trabajador al servicio del estado, al señalar en su artículo 2º que "Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.", dándonos así claridad para saber con exactitud a quien se le consideraba trabajador al servicio del Estado, aunado a lo anterior, se señaló que la relación jurídica de trabajo que reconocía, se entendió establecida entre los trabajadores federales y los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyéndose a los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, representados todos respectivamente por sus titulares; para este punto, nos encontramos ya en la situación que las relaciones entre los poderes de la unión y del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores, son relaciones de Derecho del Trabajo, en lo personal consideramos que estas relaciones forman parte del Derecho Burocrático, más no así del derecho administrativo, toda vez que este

⁵ Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado. Artículo 1º. Diario Oficial de la Federación. México D.F., 5 de diciembre de 1938. Pág. 2.

derecho burocrático forma una disciplina independiente, atendiendo a un criterio de autonomía legislativa, científica, didáctica y jurisdiccional.

En esta ley ya encontramos las categorías de trabajador de base y trabajador de confianza, atendiendo por supuesto a una clasificación de acuerdo a la naturaleza de las funciones que se desempeñaban dentro del servicio público. Serán trabajadores de base todos aquellos que no sean considerados de confianza, aquí también encontramos que se excluyen del régimen de esta ley a los trabajadores de confianza y a los militares, los cuales se regirían por un estatuto especial. Se señala a su vez que aquellos casos no previstos, se resolverían conforme a la Ley Federal del Trabajo, en forma supletoria.

7.- Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de abril de 1941, este nuevo ordenamiento también al igual que su antecesor tuvo el carácter de Ley Federal, derogó al anterior al señalarse en su artículo 2º “Se abroga el decreto que estableció el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938, así como todas las disposiciones que lo reformaron y adicionaron y las demás que se opongan a esta ley”.

Esta nueva ley de carácter burocrático fue de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras; no existe diferencia en el concepto legal de trabajador al servicio del estado, ni entre quien se entiende reconocida la relación jurídica de trabajo.

En su artículo 4º clasificó de igual manera a los trabajadores en dos grandes categorías, en trabajadores de base y trabajadores de confianza, se consideraban de base a todos aquellos trabajadores que no fueron de confianza conforme a lo señalado en el propio artículo 4º.

La diferencia substancial con el anterior Estatuto, la encontramos en que el de 1938 por lo que respecta al poder Legislativo, de una manera enunciativa y limitativa señalaba quienes pertenecían en esta categoría, tanto en la Cámara de Diputados (Oficial mayor, tesorero, contador mayor, contador mayor de la contaduría, y secretario particular) y en la Cámara de Senadores (Oficial mayor, tesorero y secretario particular), mientras que en este nuevo ordenamiento se señaló únicamente que en el poder Legislativo, serían considerados de confianza aquellos que mediante disposición de carácter general, determinen cada una de las cámaras, es decir, ya no se enunciaron si no que facultó a cada una de las cámaras para determinar quienes se encontraban dentro dicha categoría de trabajador.

Dentro del Poder Judicial se consideraban en el estatuto anterior como trabajadores de confianza a los Secretarios de acuerdos de los juzgados, salas, cortes penales y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte, secretarios de acuerdos de las salas que componían la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sus secretarios generales y los secretarios de acuerdo tanto del tribunal de Circuito y juzgados de Distrito; en tanto que en esta nueva ley, se consideró de confianza solo a los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte y los secretarios del tribunal en pleno y de las salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; es de observarse que en este poder Judicial, también la denominación de trabajadores de confianza fue enunciativa y limitativa,

disminuyéndose de manera importante a quienes se encontrarían dentro de este supuesto.

Por lo que hace al poder Ejecutivo, la reforma consistió en señalar de manera enunciativa y no limitativa a aquellos que serían considerados trabajadores de confianza, encontramos así, un aumento notable de estos.

La única regulación que se dio para los trabajadores de confianza en esta nueva ley, fue la de excluirlos de su aplicación, en este sentido se expresó el artículo 5º al señalar “Esta ley solo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los trabajadores de base; Lo trabajadores de confianza no quedan comprendidos en ella.”; hasta este momento las relaciones jurídicas establecidas entre esta categoría de trabajador y el Estado son las de una inseguridad jurídica para los primeros, toda vez que siguieron sin contar con una protección a los derechos que pudieran o quisiera asignárseles.

8.- El apartado “B” del Artículo 123 Constitucional.

Mediante reformas a nuestra Carta Magna de fecha 5 de diciembre de 1960, se plasmó la Declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales; se dio un gran avance en la protección laboral de los trabajadores al servicio del Estado, al surgir un nuevo apartado en el artículo 123, el cual tenía como contenido establecer los derechos que disfrutaran los trabajadores al servicio del Estado, “la Declaración, que al igual que la de 1917 es la primera de su género en la historia, es uno de los más bellos efectos de la fuerza expansiva

del derecho del trabajo, pues en virtud de ella se sustrajo del derecho administrativo el capítulo de las relaciones entre el estado y sus trabajadores.”⁶

A pesar de lo ya manifestado, en este nuevo apartado se reprodujeron algunos principios del original artículo 123, eliminándose otros, los derechos consignados a favor de los trabajadores al servicio del estado son inferiores a los otorgados a los trabajadores en general, esto es fácil comprobarlo con la sola comparación de ambos apartados.

Así con este nuevo apartado “B” encontramos que ya en el derecho positivo mexicano se encuentran previstos y por consiguiente protegidos (en el ámbito constitucional) los trabajadores de confianza al servicio del estado, al establecerse en la 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.”

9.- La Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado

La nueva ley burocrática fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1963, lográndose con esto que México contara con un ordenamiento jurídico con carácter reglamentario del reciente apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, el cual no tuvo diferencias substanciales con su antecesor, hasta aquí solo mencionaremos que su ámbito de aplicación personal se amplió al incorporar a su régimen, diversas dependencias públicas.

⁶ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho mexicano del Trabajo. Tomo 1. 16ª edición. Porrúa, México, 1999. Pág. 196.

Hemos dicho que esta ley reglamentó el nuevo Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, pero no fue el primer ordenamiento en la materia, como veremos con posterioridad, ya existían ordenamientos que regulaban el servicio civil, como fue la ley en la materia del Estado de Morelos que data de 1950.

B. Conceptos Generales.

Tomando en consideración que en la actualidad existe una gran diversidad de conceptos y denominaciones para referirse a aquellos que hacen del servicio público su modo de vivir y a efecto de lograr una mayor comprensión de nuestro tema, se hace necesario el estudio de aquellos conceptos jurídicos esenciales, los cuales dan carácter a la materia de derecho burocrático, su adecuada comprensión delimitará el significado y a su vez dará claridad a lo expuesto, así tenemos que:

1. Servicio Público.

"es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro -, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."⁷

⁷ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, 20ª edición, Porrúa, México, 1999. Pág. 110.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga nos señala que “se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad.”⁸

Debe entenderse por regular, en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno; continua, en virtud de que requiere sea permanente y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.⁹

Sabino Álvarez conceptúa al servicio público diciendo “es para nosotros una coordinación, o conjunto de actividades jurídico administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las Corporaciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminando a satisfacer económicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua.”¹⁰

Por nuestra parte, consideramos al servicio público como aquella actividad o función desempeñada ya sea por un órgano propio del Estado o través de los particulares mediante la figura de la concesión, con la finalidad principal de lograr plenamente la satisfacción de una necesidad colectiva, recogida por el legislador tomando en cuenta el interés general, en donde dichas actividades se encuentran previstas y reguladas por la ley.

⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 12ª ed. Porrúa, México, 1986. Pág. 22.

⁹ MARTINEZ Morales, Rafael. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático. Volumen 5. Harla, México, 1999. Pág. 86.

¹⁰ ALVAREZ, Sabino - Gendia. Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo 1. Bosh Casa Editorial, Barcelona, 1958. Pág. 475.

2.- Servidor Público.

Al respecto, el maestro Miguel Acosta Romero señala que Servidor Público “Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.

Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).”¹¹

Para Morales Paulín “el servidor público es toda persona física que independiente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.”¹²

Rafael Martínez Morales apunta en este sentido que servidor público será aquella “Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza”¹³

Se reputan 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 los servidores del Instituto Federal Electoral, el Presidente de la República, los gobernadores de los estados y los diputados locales; lo anterior tiene su fundamento en el Artículo 108 Constitucional.

¹¹ ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa, México, 1995. Pág. 106.

¹² MORALES Paulín, Carlos. op. cit., Pág. 87.

¹³ MARTINEZ Morales, Rafael. op. cit., Pág. 91.

Ahora bien, este término de Servidor Público lo consideramos como el género próximo, es decir, es un término amplio dentro del cual caben tanto funcionarios y empleados, así como aquellos a los que se les confirió un cargo o comisión de cualquier especie; por lo que a continuación procederemos a tratar de aclarar cada uno de ellos, para después concluir.

2.1 Trabajador

Cabanellas lo define como "Todo el que cumple un esfuerzo físico o intelectual, con objeto de satisfacer una necesidad económicamente útil, aun cuando no logre el resultado."¹⁴ Como elementos de este concepto se desprenden la persona humana, la cual realiza material o intelectualmente una actividad; un esfuerzo ya sea físico o intelectual, personalmente consideramos que todo trabajo por sencillo o especializado que sea requiere de ambos esfuerzos; un objeto, el cual es de obtener la satisfacción de una necesidad de naturaleza económica, en el caso del trabajador, esto se reflejará en la subsistencia propia y la de su familia, sin olvidar que el trabajo desempeñado crea una ganancia de naturaleza material a la empresa para la cual se presta dicho esfuerzo y por último, un resultado, entendiéndose a este como la concreción material del objeto deseado, es decir, si el objeto es satisfacer una necesidad económica, el resultado será la efectiva satisfacción de dichas necesidades, al respecto consideramos que el objeto debe cumplirse, obteniéndose resultados reales para el trabajador, toda vez que un esfuerzo físico o mental en el cual no se logra el objeto del mismo, en el que no se obtiene resultado, se convierte en un esfuerzo vano, mismo que solo desgastará

¹⁴ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VIII. Heliasta, Buenos Aires, 1981. Pág. 123.

a la persona que lo realiza, desmoralizándolo, poniéndolo en una situación emocional y por supuesto económica precaria.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, primer párrafo, define al Trabajador como “la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”. Como nos lo menciona Cabanellas solamente las persona físicas pueden ser trabajadores, con independencia de que el trabajo se realice para una persona física o moral, el patrón puede ser indistintamente una u otra; Como segundo elemento tenemos la prestación de un trabajo, es decir, aquel esfuerzo físico o intelectual; dicha prestación del esfuerzo debe ser de manera personal, es decir solo lo puede desempeñar la persona física que fue contratada para realizarlo, no puede hacerlo nadie en lugar del trabajador, podremos decir que se trata de una prestación personalísima; por último, dicho trabajo tiene que ser subordinado, “Debe entenderse por subordinación que el trabajo habrá de realizarse bajo las ordenes del patrón...”¹⁵

“El concepto de trabajador es genérico, por que se atribuye a todas aquellas personas que, con apego a las prescripciones de la Ley..., entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones;”¹⁶

2.2 Trabajador al Servicio del Estado

La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 3 señala que “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico,

¹⁵ DÁVALOS Morales, José. Derecho del Trabajo I. 5ª edición. Porrúa, México, 1994. Pág. 92

¹⁶ *Ibidem*. Pág. 90

intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

Como elementos principales de este concepto, al igual que el genérico, el trabajador al servicio del Estado, tiene que ser una persona física, la cual presta de manera personal y subordinada sus servicios a otra persona moral, que en este caso solamente es el Estado (a través de los titulares de cada una de las dependencias), pero para ello se requiere de un requisito sine qua non, que se le haya expedido por autoridad facultada para ello, un nombramiento o por que su nombre figure en las lista de raya de los trabajadores temporales; de lo anterior se desprende que tanto un trabajador sujeto al régimen del apartado “A” y otro sujeto al régimen del apartado “B”, ambos del artículo 123 Constitucional, tienen las mismas características distintivas, a excepción de que con quien se tiene entendida la relación y de que para que exista dicha relación, para los del apartado “A” bastará con cualquier acto que le de origen, en tanto para los trabajadores del estado se requerirá que a estos se les hay expedido nombramiento o figure su nombre en la lista de raya.

Otro concepto nos lo ofrece el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al señalar en su diccionario Jurídico Mexicano, que son trabajadores al servicio del Estado “las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.”¹⁷ concepto que nos parece acertado, toda vez que contiene los elemento a que nos referimos párrafos arriba.

¹⁷ INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa – UNAM, México, 1998, Pág. 3107.

Para nosotros, trabajador al servicio del Estado es toda persona física, que presta al Estado (en cualquiera de sus tres niveles) un servicio, físico-intelectual¹⁸, en virtud de que por autoridad facultada para ello se le expidió nombramiento o en diverso caso su nombre aparece en la listas de raya de los trabajadores temporales, ya sea que tenga esta persona física, facultades de dirección y mando, o no.

Los trabajadores al servicio del estado como estudiamos en nuestro apartado de antecedentes, se han venido clasificando en dos grandes y principales categorías, de base y de confianza, en este sentido el artículo 123 apartado "B" fracción XIV Constitucional, señala que solamente la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, por lo que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 4º señala que los trabajadores al servicio del Estado se clasifican en trabajadores de base y trabajadores de confianza.

2.2.1 Trabajadores de base.

Para entender quien es un trabajador de base, primero se hace necesario explicar que existen diversas clasificaciones para identificar a los trabajadores, en atención a la duración de la relación de trabajo, este puede ser a) De planta o de tiempo indeterminado, es trabajo que constituye una actividad normal y permanente; b) de obra determinada, es aquel trabajo que subsiste en tanto la obra no se concluya, una vez esto la relación de trabajo se extingue; c) De tiempo determinado, es aquel trabajo que se desempeña en razón de un tiempo fijo, mismo que debe estipularse de manera expresa d) Para la inversión de

¹⁸ Consideramos que todo trabajo por sencillo o manual que este sea, requiere de un esfuerzo físico y mental, creemos que no existen los trabajos puramente físico o intelectuales, todo trabajo incluye ambos géneros en sí mismo.

capital determinado, este tipo de relación la encontramos generalmente tratándose de la explotación de minas y e) eventual, considerado este como aquel que no reúne las características del trabajo de planta, es decir, este trabajo no es normal o necesario y permanente en la empresa o establecimiento.

En atención a la naturaleza de las funciones que se desempeñan, los trabajadores serán de base o de confianza.

Serán de base aquellos que no sean considerados legalmente de confianza, es decir, un trabajador será de base por exclusión cuando no se encuentre en las hipótesis previstas en el artículo 5º de la ley burocrática u otras leyes especiales.

“De base, por exclusión. El trabajo que no es de confianza.”¹⁹

2.2.2 Trabajadores de Confianza.

Para Mario de la Cueva “la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la ley; por lo tanto, su interpretación ha de ser restrictiva,... la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales;”²⁰

Continúa diciéndonos De la Cueva que “son las personas que están en contacto inmediato y directo con el patrono, que saben de sus problemas y de sus

¹⁹ DÁVALOS Morales. José. op. cit., Pág. 122.

²⁰ DE LA CUEVA, Mario. op. cit., Pág. 158.

preocupaciones, que conocen diariamente los secretos de la empresa y que escuchan las conversaciones más íntimas."²¹

Para el maestro Alberto Trueba Urbina "Los trabajadores de confianza son sujetos de derecho del trabajo, aun cuando por razón de sus labores no sientan las inquietudes y anhelos de la clase obrera, por cuyo motivo se le considera de 'cuello alto', sin embargo, frente a los propietarios o patrones son trabajadores y tienen derecho de gozar privilegios que la legislación laboral establece a favor de los trabajadores en general, salvo las excepciones que consigna la Ley por la naturaleza de los cargos que desempeñan."²²

Al respecto, Martínez Morales nos dice que trabajador de confianza es "aquella persona que en razón de cargo, presta un trabajo subordinado con características especiales de fidelidad, lealtad, seguridad, las cuales le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior."²³

Por nuestra parte podemos conceptualizar a éstos, como aquellos trabajadores al servicio del Estado que conforme a la naturaleza de sus funciones, mismas que al ser reconocidas por el legislador plasmándolas en la ley, tomando en consideración circunstancias particulares en las que ha de desempeñarse el trabajo, como pueden ser toma de decisiones, fiscalización, vigilancia general o dirigir el rumbo de aquellas actividades, que tienen como finalidad principal, cumplir con los objetivos fijados en la ley para cada una de las dependencias o para lograr en su caso una adecuada prestación de un servicio público.

²¹ Ibidem Pág. 159.

²² TRUEBA Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa, México, 1970. Pág. 321.

²³ MARTINEZ, Morales, Rafael. Derecho Administrativo Segundo Curso. Harla, México, 1991. Pág. 367.

Se consideran de confianza a los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del presidente de la República; en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen de apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñen funciones que conforme a los catálogos que señala el artículo 20 de la ley burocrática sean de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondo o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios, investigación científica cuando se tengan facultades para determinar el sentido de la investigación, asesoría y consultoría de los altos funcionarios, el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantías, los secretarios particulares de los altos funcionarios, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

En la Cámara de diputados, entre otros, el oficial mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, en la contaduría mayor, el Contador y el subcontador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de Departamento, los auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de estos.

En la cámara de senadores, el oficial mayor, tesorero y subtesorero; 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.

Es importante señalar que no solamente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala quienes son considerados trabajadores de confianza, debemos tener en cuenta la existencia de otras leyes federales o locales como

pueden ser las leyes orgánicas de las diferentes entidades y poderes públicos, a manera de ejemplo reproduciremos el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establece:

“Por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial, los peritos adscritos a los Servicios Periciales de la Procuraduría y los oficiales secretarios, así como las demás categorías y funciones previstas en la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.”

2.3 Empleado.

Por lo que hace a esta denominación no existe problema alguno, empleado en este caso lo podremos utilizar como sinónimo de trabajador, se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor en ningún caso implica que tenga facultades de decisión o de dirección de las actividades estatales, carece de fuerza pública o de representación del estado mismo.

En este sentido tenemos que “es el agente que presta servicios con carácter permanente, exclusivo, mediante remuneración y que se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario.”²⁴

La diferencia fundamental que existe entre empleado y funcionario, radica esencialmente en que el empleado goza siempre de una estabilidad en el empleo, tiene una jerarquía inferior, no tienen facultades representativas; en tanto el funcionario tiene una índole directiva, goza de facultades de dirección

²⁴ VARIOS. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo X. Driskill S.A., Argentina, 1989. Pág. 423.

y toma de decisiones hacia dentro y fuera de la dependencia en la cual se desempeña, aunado que es menos estable y carece de estabilidad en el empleo.

2.4. Funcionario.

Para Roberto Báez Martínez, la función pública "esta referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del estado en cuanto tal...La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral, entre el Estado y el servidor.

En conclusión, la función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral."²⁵

En el mismo sentido tenemos que funcionario " Es el agente de la Administración pública que tiene la representación del órgano al frente del cual se encuentra, con facultades de expresión de voluntad y de *imperium*, es decir, con el ejercicio de la potestad pública."²⁶

Para Miguel Acosta Romero, funcionario público "Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad."²⁷

Para Rafael Martínez Morales, los funcionarios "... disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos

²⁵ BAEZ Martínez, Roberto. Derecho del Trabajo. Sista. México, 1989. Pág. 197.

²⁶ VARIOS. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Driskill S.A., Argentina, 1989. Pág. 38.

²⁷ ACOSTA Romero, Miguel. op. cit., Pág. 105.

referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (desde jefe de departamento hasta subsecretario)²⁸

Para nosotros, funcionario público será aquella persona física que realiza una o varias actividades públicas, entendiendo por estas aquellas acciones que se encuentran a cargo del Estado. En este sentido todo aquel que realice una actividad burocrática, entendiendo a esta como aquella actividad a cargo del Estado (en la teoría Subjetiva del Servicio Público²⁹), será entonces funcionario público.

2.5 Altos Funcionarios.

Al referirnos a altos funcionarios queremos referirnos, que estos generalmente son los titulares de las dependencias, ya sean secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, este tipo de funcionarios ejercen el puesto que ocupan, no por que se les haya expedido un nombramiento, sino más bien por ejercer un cargo de elección popular, y en caso del Poder Judicial serán altos funcionarios los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; estos altos Funcionarios representan al más alto nivel a las Instituciones del Estado, ya sea en el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial; A través de ellos las facultades del Estado se llevan a la práctica, por supuesto, al vivir en un Estado de Derecho, su actuar se encuentra regulado tanto por la Constitución y las leyes que de ella emanan.

“Tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal, un cargo de elección popular (presidente de la república, diputado o

²⁸ MARTINEZ Morales, Rafael, op. cit., Derecho Administrativo Segundo Curso. Pág. 345.

²⁹ Esta teoría señala que un servicio público tendrá este carácter en razón de que quien lo preste sea un ente público.

senador), el que se encuentra en el máximo nivel dentro del poder judicial (ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), o que es titular de cualquier dependencia del poder ejecutivo (secretario de estado). Conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.”³⁰

En este sentido, Andrés Serra Rojas nos dice que “altos funcionarios de la Federación comprenden a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado y a quienes se encarga de la decisión y responsabilidad de los importantes problemas de la Administración pública.”³¹

Por lo expuesto, a estos altos funcionarios se les puede exigir una Responsabilidad Política, en los términos y salvedades que establece el artículo 109 Constitucional, el ser sujetos de un juicio político, es una de las características que los distinguen, a excepción del Presidente de la República el cual solo podrá durante su encargo acusársele de traición a la patria y delitos graves del orden común.

3. Nombramiento.

Hemos hablado que para que una persona física se le considere trabajador al servicio del Estado, requiere como requisito *sine qua non* que se le haya expedido por autoridad facultada para ello, un nombramiento, este viene a ser el origen de la relación jurídico laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores, por lo que una persona que se desempeñe sin contar con el

³⁰ MARTINEZ Morales, Rafael. op. cit., Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático, Pág. 92.

³¹ SERRA Rojas Andrés. op. cit., Pág. 390.

nombramiento respectivo o sin que su nombre aparezca en las listas de raya de los trabajadores temporales, podría ser sancionado por el delito de Ejercicio Indebido de una Función Pública.³²

El nombramiento como origen de la relación jurídico laboral a que hemos hecho referencia, ha sido objeto de numerosos estudios a efecto de establecer su naturaleza jurídica, así tenemos que doctrinariamente existen diversas teorías que tratan de explicarlo, por lo que abordaremos dichas teorías para comprender la naturaleza jurídica del nombramiento, las diferentes corrientes y teorías han considerado al nombramiento como: a) Acto unilateral del Estado; b) Un acto contractual y; c) Un acto condición.

- a) Tesis del acto unilateral del estado; Esta teoría consiste en considerar que no se requiere del consentimiento del particular, es decir, existe aquí una obligación por parte del agente, es entonces una obligación impuesta por el estado a través de su *imperium*; en lo particular Gabino Fraga nos señala que “Se ha llegado a sostener que la relación del servicio no solamente es contractual, sino que ni siquiera requiere el consentimiento del particular; que ella constituye una obligación que imperativamente se impone por el Poder Público.”³³ Esta tesis esta ampliamente superada en nuestro País toda vez que en conformidad con nuestra Carta Magna el obligar a un particular a desempeñar determinado trabajo, es contrario a la libertad del hombre a dedicarse a la actividad lícita que le sea de su agrado, al respecto el artículo 5º Constitución establece “En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos

³² Artículo 214 del Código Penal para el Distrito Federal y mismo artículo del Código Penal Federal.

³³ FRAGA, Gabino. op. cit., Pág. 131.

concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las leyes correspondientes.”

- b) Tesis del acto Contractual. Esta teoría nos señala que el acto que crea la relación jurídica entendida entre el Estado y los particulares, es un contrato, en donde existe un acuerdo de voluntades, por lo que hace al Estado manifiesta su voluntad nombrando a una persona a efecto de ocupar un puesto y por parte del particular al manifestar su voluntad, aceptando el nombramiento que se le otorga. A este contrato se le ha considerado de Adhesión, toda vez que la parte nombrada se somete a un régimen especial, se subordina a un orden jurídico específico, en este caso La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, o las leyes locales en esta materia, acepta las condiciones en que se ha de prestar el servicio, las cuales han sido fijadas unilateralmente por la otra parte, que es el propio Estado.

- c) Tesis del acto condición. Este consiste en el acuerdo de voluntades existente entre el Estado al nombrar y el particular al aceptar, en condicionar la relación a la aplicación de disposiciones legales preexistentes, en las cuales se establecen las condiciones en que ha de desempeñarse el servicio, esta tesis no hay que confundirla con la Tesis contractual; en aquella existe un acuerdo de voluntades, donde una parte se adhiere a las condiciones fijadas por la otra parte, en tanto esta tesis consiste en que el acuerdo de voluntades entre el estado y el particular consiste en sujetar o condicionar la relación a disposiciones legales ya existentes, consideramos que no es lo mismo adherirse a las condiciones fijadas por el otro, que condicionar la relación a normas legales que no

han sido fijadas por alguna de las partes, sino más bien fijadas por el legislador; en lo personal nosotros estamos de acuerdo con esta tesis, en oposición a las otras dos, en este sentido se manifiesta Andrés Serra Rojas al señalar que “El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.”³⁴

Una vez que hemos desprendido con claridad la naturaleza jurídica del nombramiento, procederemos a tratar de conceptualarlo. Para el maestro Rafael Martínez Morales, “es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública.”³⁵

Cabanellas señala en su diccionario que el nombramiento es un “Despacho, decreto o cédula en que se otorga un empleo o se faculta para ejercer un oficio. Constituye siempre un documento público y oficial, expedido por autoridad administrativa y habilitante.”³⁶

Para Miguel Cantón Moller, el nombramiento “es un acto del Estado, sui generis, que crea la relación de empleo entre el mismo y el particular a quien se designa para un cargo público, típico de esta relación laboral, que no tiene aún un nombre dentro de la teoría.”³⁷

³⁴ SERRA Rojas, Andrés. op. cit., Pág. 407.

³⁵ MARTINEZ Morales, Rafael. op. cit., Derecho Administrativo Segundo Curso, Pág. 347.

³⁶ CABANELLAS. op. cit., tomo V. Pág. 558.

³⁷ CANTÓN Moller, Miguel. Derecho del Trabajo. 2ª ed., Pac, México, 1991, Pág. 101.

Una vez que han sido expuestos diversos conceptos de lo que hemos de entender por nombramiento, podremos desprender con facilidad, cuales son los elementos característicos de este, a saber:

- a) Para su expedición es necesaria la intervención de un agente de autoridad, dicho agente de autoridad debe estar investido, con las atribuciones legales necesarias a efecto de manifestar su voluntad en el sentido de otorgar a un tercero dicho nombramiento.
- b) Que dicho nombramiento sea aceptado por el particular nombrado para ejercerlo, en atención a la garantía individual que protege el derecho al trabajo.
- c) El efecto que produce el nombramiento no es el de crear derechos y obligaciones para las partes, sino, condicionar los efectos de la relación a la aplicación de normas previamente establecidas, las cuales establecen los derechos y obligaciones de las partes intervinientes.

Por nuestra parte, consideramos entonces al nombramiento, como aquel acto jurídico de derecho público, mediante el cual un agente de autoridad, designa o faculta para ejercer un puesto dentro de algún órgano estatal, a un tercero, mismo que debe manifestar su voluntad en sentido afirmativo, y donde el efecto jurídico consiste en condicionar la relación jurídica que se crea, a la aplicación de un ordenamiento legal preexistente, obligatorio para ambas partes, en el cual se han consignado los derechos y obligaciones recíprocos.

CAPITULO II

Régimen legal actual de los trabajadores de confianza en el Derecho Positivo Burocrático Mexicano.

En el capítulo anterior estudiamos como se fue conformando el Derecho Burocrático en nuestro país, estudiamos las diversas legislaciones que surgieron a fin de regular la relación existente entre el Estado y sus trabajadores hasta llegar en toda esa evolución a considerarse que dichas relaciones, son de trabajo; en el presente capítulo nos encargaremos de hacer un análisis de la situación laboral que conforme a la Constitución, Leyes mexicanas y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, guardan los trabajadores de confianza, intentando señalar los aciertos y desaciertos a los que se enfrentan cotidianamente.

De la gran diversidad de regímenes que son aplicables a las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores hacen difícil su estudio, toda vez que la función pública en nuestro país es tan diversa, que se ha dado un tratamiento igualmente diverso a las relaciones de trabajo existentes entre los diversos órganos del estado y los trabajadores a su servicio.

A. El fundamento Constitucional.

Generalmente se cree que los trabajadores al servicio del Estado solo se encuentran regulados en el apartado "B" de nuestro artículo 123 Constitucional, en la realidad y al hacer un estudio minucioso de nuestra carta Magna encontramos una diversidad de preceptos que regulan a los trabajadores

al servicio del Estado en general o régimen burocrático típico y aquellos a los que se les considera dentro de lo llamados regímenes burocráticos especiales.

1. El artículo 3º Constitucional (sobre las Universidades Públicas)

Nuestro artículo 3º Constitucional en la parte relativa a la Universidades Públicas señala que "las universidades y las demás instituciones a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí misma [...] fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezcan la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de una manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere."

Las Universidades autónomas por ley generalmente son organismos descentralizados³⁸, conforme a sus propias leyes orgánicas, de lo que se desprende que aunque sean autónomas, no dejan ser parte del estado, es decir, los trabajadores de las Universidades Autónomas por ley incluyéndose a los de confianza, prestan sus servicios para un organismo descentralizado y las personas que prestan sus servicios en ellas vienen a formar un trabajo especial.

Los trabajadores de confianza de las Universidades Autónomas, por ley gozan en la actualidad mejores derechos que los trabajadores de confianza al servicio del Estado en general, tan es así que aquellos gozan de la estabilidad en el

³⁸ Son organismos descentralizados aquellos creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del ejecutivo que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio.

empleo, derecho que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no disfrutan.

Así tenemos que los trabajadores de la Universidades Autónomas por Ley, rigen sus relaciones por el apartado "A" del artículo 123, toda vez que por el mismo apartado "A" fracción XXXI inciso b) número 1, que señala "Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

2. El artículo 5º Constitucional (sobre los servicios obligatorios)

Conforme a este artículo 5º Constitucional, todo individuo dentro de la República Mexicana tiene como derecho el que no se le impida dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando estos sean lícitos, lo anterior se complementa al señalarse en el mismo artículo que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, lo cual en conjunto viene a formar una garantía de libertad del gobernado, la que de conformidad con el artículo 1º Constitucional no pueden restringirse ni suspenderse, sino solo en los casos y con las condiciones que la misma Constitución establece.

El propio artículo en comento consagra la libertad de trabajo, pero al mismo tiempo señala una excepción a este derecho subjetivo público, al señalar en su párrafo tercero que "En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta que establezcan las leyes respectivas. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero

serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.”

Este tipo de servicios generalmente son prestados temporalmente al Estado, son más bien un servicio que tiene por objeto satisfacer necesidades públicas, pero esto no quiere decir, que exista una relación de trabajo, no constituye una función pública en estricto derecho, toda vez que se carece del consentimiento del prestador. En conclusión señalaremos que si bien es una excepción a la libertad del trabajo, no constituye una función pública y por lo tanto quien lo presta no se convierte en trabajador al servicio del Estado. Burgoa Orihuela señala sobre la obligatoriedad de las labores “que enumera el párrafo transcrito del artículo 5 constitucional se justifica plenamente. En efecto si se analiza cada uno de dichos servicios o funciones, se llegará a la conclusión de que su ejercicio tiene gran interés nacional, o, al menos social, al cual ningún miembro del conglomerado debe ser ajeno”³⁹

3. Artículo 115 fracción VIII, párrafo segundo. Los trabajadores de los Municipios.

Este artículo constitucional señala que “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.”

Se puede observar con claridad que esta disposición constitucional no señala a cual de los dos apartado del artículo 123 deberán sujetarse dichas relaciones laborales, pero podremos decir, que si el apartado B regula las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión y sus trabajadores, entonces sería correcto

³⁹ BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 23ª ed., Porrúa, México, 1991. Pág. 323.

considerar que las relaciones de trabajo de los trabajadores de los municipios se regule precisamente por el apartado "B".

4. Artículo 116 fracción V. Los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas.

Este artículo constitucional nos señala que "El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Al igual que el artículo y fracción antes mencionada, no se señala con exactitud a que apartado del 123 se sujetarán las relaciones entre las entidades federativas y sus trabajadores, siguiendo el criterio anteriormente tomado, consideramos oportuno que dichas relaciones se regulen por el apartado "B" del artículo 123, pero no existe ninguna objeción en que las legislaturas de las entidades federativas, expiden sus respectivas leyes del trabajo burocrático o de servicio civil, basándose en el apartado "A".

**5. Artículo 123, apartado "A" Fracción XXXI, inciso b) número 1.
El caso de los organismos descentralizados.**

Dicho numeral refiere; "Toda persona tienen derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

Fracción XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales

b) Empresas: 1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

Todos aquellos organismos que hayan sido creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal, que gocen de personalidad jurídica y patrimonio propios, regularán las relaciones con sus trabajadores de acuerdo a esta disposición por el apartado "A", y por consiguiente por su ley reglamentaria, La Ley Federal del Trabajo.

Este tipo de organismos forman parte de la administración pública paraestatal, en conformidad a lo dispuesto por el artículo 90 Constitucional y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que si bien cierto que tienen personalidad jurídica propia, esto no es menoscabo para que no se consideren parte del Estado Mexicano y en consecuencia, las relaciones laborales que surgen entre estos organismos y sus trabajadores debe regularse por el apartado "B". Miguel Acosta Romero, al respecto nos dice que "Desde

un punto de vista teórico, pudiera afirmarse que siendo los organismos descentralizados parte de la estructura del Gobierno Federal (...), congruente sería que las relaciones con sus trabajadores fueran regidas por el Apartado B del artículo 123 Constitucional y la LFTSE,⁴⁰

6. Artículo 123, apartado "B" fracción XIII. Los regímenes burocráticos especiales.

"B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos y personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes."

Consideramos como trabajadores pertenecientes al régimen burocrático típico aquellos que regulan su relación jurídica de trabajo mediante las disposiciones del artículo 123 apartado "B" y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En tanto los trabajadores que forman parte de los llamados regímenes burocráticos especiales, regulan sus relaciones jurídico laborales en términos de la fracción XIII apartado "B" del 123 Constitucional y cada una de sus leyes respectivas.

Los miembros del Ejército y Armada Nacionales, el personal que se militarice legalmente; con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en conformidad con lo establecido por la fracción XIII del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional y 8º de la Ley Federal de los

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. Pág. 99.

Trabajadores al Servicio del Estado, se regularán por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, con excepción de los Marinos, los que se regularán por su propia ley orgánica y el reglamento respectivo.

Los miembros del Servicio Exterior Mexicano, conforme a la fracción XIII del apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, 8º de la Ley Burocrática, tienen su marco jurídico especial, la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su reglamento

Los Agentes del Ministerio Público, conforme al artículo 123 Constitucional, apartado B, Fracción XIII en comento y 8º de la Ley Burocrática, se regularán por las leyes orgánicas respectivas de cada una de las procuradurías.

Los miembros de las instituciones policiales, se regulan por la Fracción XIII del apartado B del 123 Constitucional, siendo su marco jurídico laboral, sus respectivas Leyes Orgánicas.

7. El caso de los trabajadores de los bancos.

Se regularán por el artículo 123 apartado A, fracción XXXI inciso a) número 22, los trabajadores que presten sus servicios a las instituciones de banca y crédito; en tanto el apartado B fracción XIII bis regulará las relaciones laborales entre el banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano y sus respectivos trabajadores.

Lo anterior nos da por resultado que las relaciones laborales de los empelados bancarios, como señala Acosta Romero queda bifurcada, así los trabajadores de bancos privados se regularán por el apartado A en tanto los trabajadores de los bancos del Estado se encuentran previstos en el apartado B.⁴¹

8. Artículo 123, apartado B, fracción XIV. Los trabajadores de confianza.

Esta fracción señala que “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.”

De la lectura de la anterior fracción podemos desprender con claridad que esta categoría de trabajador, no goza de mayores derechos laborales constitucionales que la protección al salario y la seguridad social.

Una cuestión importante es que por mandato constitucional, solo la ley (material y formalmente legislativa) podrá determinar los cargos a considerarse de confianza, es decir, todo trabajador es de base y por excepción y previsión legal de confianza, “la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la ley, no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones.”⁴²

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* Pág. 100.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* Pág. 369.

Queremos decir con lo anterior que para que un cargo sea considerado de confianza, éste debe estar señalado de manera expresa en la ley con tal categoría, en caso contrario dicho cargo es de base.

Recordemos que todo trabajador es de base y por exclusión de confianza, todo trabajo es de base y por excepción de la propia ley este será considerado de confianza.

B. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Jurisprudencia.

1. Su ámbito de aplicación.

El ámbito de validez personal de la llamada ley burocrática, es más amplio que el señalado en la propia carta magna, toda vez, que además de preverse que entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, tal y como lo expresa el párrafo introductorio del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, se incluye a diversos organismos descentralizados que tengan a su cargo una función pública.

Precisamente, esta adición de diversos organismos descentralizados ha generado diversas discusiones doctrinarias acerca de su inconstitucionalidad, toda vez que se encuentra en oposición al artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b) subinciso 1), mismo que señala que las relaciones de los trabajadores de estos organismos se regirá por el apartado "A".

Al respecto, el maestro Miguel Acosta Romero en su obra, Derecho Burocrático Mexicano, considera que dicho primer artículo de la ley burocrática no es inconstitucional, argumentando que en el año de 1962 en que se agregó dicho texto, no se había definido con claridad en la Constitución y en las propias leyes el llamado sector paraestatal, ni a los organismos descentralizados, que de acuerdo al artículo 90 Constitucional, la administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el congreso, y en este sentido los organismos descentralizados forman parte del Estado Mexicano, ya que éste los crea, les otorga su patrimonio y les da su régimen jurídico, por lo que deberán regirse por el apartado B y no por el A; señala también que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b) subinciso 1) habla de competencia exclusiva de las autoridades federales, cuestión que no repugna con el apartado B.⁴³

La jurisprudencia respecto a este punto considera que dicho segundo párrafo es inconstitucional, como puede observarse en la siguiente transcripción:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Febrero de 1996

Tesis: P./J. 1/96

Página: 52

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *op. cit.* Pág. 125 a 127.

INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

En lo personal nos apegamos al criterio de la Suprema Corte al considerar que dicho segundo párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, toda vez que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, al aplicárseles el apartado A, gozan de mejores derechos; se encuentran ante la posibilidad, mediante el establecimiento de contratos colectivos, de mejorar sus derechos, así los trabajadores de confianza de dichos organismos descentralizados se verán igualmente beneficiados de los logros obtenidos por los trabajadores de base, al hacérseles extensivos dichos beneficios.

2. De la relación jurídica de trabajo.

El artículo 2º de la Ley Burocrática expresa “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 la anterior redacción de la ley se desprende con claridad que la relación jurídica solamente se establece entre los titulares y los trabajadores de base; resulta entonces que entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de confianza, no se entiende una relación jurídica de trabajo, y si no hay relación de trabajo, entonces no hay trabajadores de confianza, situación que está muy alejada de la realidad, toda vez que aquellas personas que desempeñan funciones de confianza, si son trabajadores al servicio del Estado, cuyas funciones son de diversa naturaleza que la de los trabajadores de base, pero siempre son trabajadores.

Miguel Cantón Moller, opina en el mismo sentido diciendo “Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores “de base” que se entiende establecida. Pero hay algo aun más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, que la relación es con el titular de cada dependencia, lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firmas o autorizan, solamente están actuando como representantes del Ejecutivo, con quien está establecida

la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.”⁴⁴

El artículo 3° de esta Ley nos señala el concepto legal de trabajador al servicio del Estado al mencionar “Trabajador es toda persona que preste 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.”

De conformidad al artículo 12° “Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.”

Resulta entonces que, para ser trabajador se requiere gozar de un nombramiento y éste es el que da origen a la relación jurídica de trabajo, todo aquel que cuente con su nombramiento respectivo, será entonces uno de los sujetos de la relación de trabajo, lo que se contradice con el artículo 2° al señalarse expresamente que la relación se entiende establecida entre los titulares y los trabajadores de base, toda vez que la relación jurídica también se entiende entre los titulares y los de confianza, por lo que consideramos que para que exista una adecuada concatenación lógica con los artículos 2, 3, 4 y 5 de esta ley, debe de suprimirse del artículo 2° la expresión “de base”, y con esto tendríamos que la relación jurídica de trabajo, se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y organismos descentralizados y los trabajadores a su servicio, para después en el artículo 3° conceptualizar quien es trabajador, continuando con que los trabajadores se dividen dos grupos: de base y de confianza, indicar en el 5° y 6° quienes son cada uno de ellos y

⁴⁴ CANTON Moller, Miguel. op. cit., Pág. 88

terminar señalando que los de confianza quedan excluidos de la aplicación de la ley.

La Suprema Corte se ha definido en los siguientes términos:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SUS RELACIONES CON EL PODER PÚBLICO. Si bien es cierto que en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esa relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal y como está previsto en nuestra Ley Laboralista, 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 sus empleados, atenta nuestra organización política y social, por que las funciones encomendadas al Estado no persiguen fin económico alguno, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Es por ello que no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y por los mismo, lógicamente no debe aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado. Cuarta Sala. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXXVII. Pág. 6440 (Ejecutoria).

El anterior criterio lo consideramos acertado toda vez que la naturaleza jurídica de la relación que existe entre el estado y sus trabajadores es diversa a la establecida para los trabajadores en general, los fines que se persiguen son totalmente diversos, tratándose de los trabajadores al servicio del estado, el fin de la regulación de la relación de trabajo es la de garantizar la adecuada prestación de un servicio público, en tanto para los trabajadores en general, será lograr el equilibrio entre el trabajo y el capital.

3. De las categorías de trabajador.

Los trabajadores al servicio del Estado al igual que los trabajadores en general, no se clasifican, toda vez que el concepto de trabajador es genérico, no se establecen distinciones entre trabajadores por un principio de igualdad, pero tomando en cuenta la naturaleza de las actividades que pueden desempeñar, éstos los podemos categorizar, es decir, podemos dividirlos en diferentes grupos de trabajadores, sin que con esta división o categorización se establezca distinción alguna, sea cual sea la naturaleza de las funciones que desempeñen diversos trabajadores, en principio y fin serán precisamente eso, trabajadores.

“Las normas de la Declaración de derechos sociales reposan, entre otros varios, en el principio de igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existe ni puede existir diferencia alguna, como ocurre en otras legislaciones, entre trabajador, obrero o empleado.”⁴⁵

En conformidad con el artículo 4º de la ley “Los trabajadores se dividen dos grandes grupos: de confianza y de base.”

3.1 Trabajadores de confianza.

En la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 5º, se enumeran de manera enunciativa y no limitativa, aquellas funciones que han de considerarse de confianza.

⁴⁵ DE LA CUEVA, Mario. op. cit., Pág. 152.

En la presidencia de la República son considerados de confianza todos aquellos trabajadores que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento requiere la autorización del presidente (fracción I).

Dentro del poder Ejecutivo las funciones que han de considerarse de confianza son amplísimas, las cuales podemos sintetizar de la siguiente manera:

- a) Funciones de dirección.- cuando de manera general y permanente confieran atribuciones de representación e impliquen poder de decisión.
- b) Funciones de inspección, vigilancia y fiscalización, pero exclusivamente a nivel jefatura y subjefatura, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe estas funciones.
- c) Manejo de fondos y valores, siempre y cuando se tenga la facultad de determinar la forma de aplicación de dichos fondos y valores.
- d) Actos de auditoría, a nivel de auditores y sub-auditores así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe estas funciones.
- e) Adquisición de bienes y servicios, cuando se trate de actos decisivos o de asesoría técnica.
- f) De investigación científica siempre y cuando se tenga la facultad para señalar los objetivos de la misma.
- g) Control de almacenes e inventarios , cuando se trate del responsable de autorizar los ingresos y egresos.
- h) Asesoría y consultoría, cuando se preste a determinados servidores públicos superiores, como son Secretarios, subsecretarios; Oficial Mayor, Coordinador General y Director General de cada una de las dependencias, federales o locales.
- i) El personal de la secretarías particulares.

- j) Los Secretarios particulares de: Secretarios, Subsecretarios, Oficial Mayor, Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades federativas.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los agentes de las Policías Judiciales y los Agentes de las Policías preventivas.

La clasificación de los puestos a que nos hemos referido como de confianza deberán estar clasificados y formarán parte de los catálogos de puestos de cada una de las dependencias o entidades.

En el poder Legislativo, la Ley señala quienes serán de confianza, en cada una de las cámaras; es de observarse que en el poder legislativo los trabajadores considerados de confianza son sustancialmente menos, en relación a los del poder ejecutivo, así tenemos que: En la cámara de diputados serán de confianza 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 Encuademación y el Director de la biblioteca del congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados son considerados de confianza los altos funcionarios de la misma, a saber, el Contador y sub contador mayor, los directores y subdirectores, los jefes de departamento, los auditores, los asesores y los secretarios particulares de estos altos funcionarios.

Es fácil entender por que los funcionarios antes mencionados son considerados de confianza, toda vez que a cargo de estos se encuentra un control sobre el

ejercicio presupuestal llevado a cabo por los funcionarios de los otros dos poderes.

En la cámara de senadores son de confianza tan solo el Oficial Mayor, tesorero y sub tesorero.

Por lo que respecta al poder judicial, formarán parte de esta categoría de trabajador 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.

Es fácil darse cuenta de la cantidad de funciones que en el poder ejecutivo son consideradas de acuerdo a esta ley, de confianza, frente a las consideradas dentro de los poderes legislativo y judicial que prácticamente son mínimas y éstas pertenecen a las actividades realizadas por los altos funcionarios.

La enumeración interminable de funciones de confianza señaladas en el artículo 5° de la ley se contrapone con la claridad y brevedad a las de la Ley Federal del Trabajo, al señalar en su artículo 9° 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.

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.”

Como mencionamos anteriormente solo la ley puede determinar que puestos han de considerarse de confianza⁴⁶ en se mismo sentido se expresan las siguientes ejecutorias:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARÁCTER DERIVA DE LA LEY. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga del nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza, por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XII – Noviembre. Pág. 456 (ejecutoria).

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARÁCTER DE. Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso quinto de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en que norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a los que prevé el numeral 7 del mismo ordenamiento legal. Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo IV segunda parte-I Pág. 559 (ejecutoria).

⁴⁶ Supra. Pág. 40.

3.2 Los trabajadores de base.

El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en apego al principio de que todo trabajador es de base, y por excepción de confianza, señala que: "Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior [...]"

Por lo que respecta a esta categoría de trabajador no tenemos comentario alguno, toda vez que con toda claridad sabremos que un trabajador es de base, por el sólo hecho de no ser de confianza.

Este criterio es confirmado por Herrán Salvati y Quintana Roldán al manifestar que "Nuestra legislación divide a los trabajadores en: de base y de confianza; la calidad de trabajador de confianza es excepcional ya que el artículo define los diversos puestos y funciones que son considerados como de confianza y en consecuencia, todos aquellos puestos o funciones no comprendidos en el artículo 5º, son de base."⁴⁷

4. La estabilidad en el empleo.

Para entender con claridad, procederemos a conceptuar lo que entendemos por Inamovilidad o Estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del estado.

Mario de la Cueva nos dice que "La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador

⁴⁷ HERRAN Salvati, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F. Legislación Burocrática Federal. Legislación - Doctrina - Jurisprudencia. 2ª ed., Porrúa, México, 1998. Pág. 36.

y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.”⁴⁸

Personalmente estamos de acuerdo con este concepto, al que solo le haríamos un comentario en el sentido de que tratándose de los trabajadores en general, también podrán ser causas de terminación de la relación laboral, el incumplimiento grave de las obligaciones del patrón, y no solamente la del trabajador.

Italo Morales, nos dice que “La estabilidad es un derecho que se concede a los asalariados el cual se traduce en la conservación del empleo, siempre que subsistan las condiciones iniciales en que se produjo la prestación del servicio y se cumplan las obligaciones adquiridas del contrato.”⁴⁹

Euquerio Guerrero, señala al respecto que “la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador sin causa justificada y comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato por medio de una declaración unilateral.”⁵⁰

Para nosotros, la inamovilidad o estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado consiste en la seguridad jurídica que tiene todo trabajador de permanecer en el empleo, cargo o comisión para el cual se le expidió nombramiento, en tanto así sea su voluntad o exista alguna causa de terminación de los efectos del nombramiento.

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario. op.cit., Pág. 219

⁴⁹ MORALES, Italo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas, México, 1987. Pág. 19.

⁵⁰ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 11ª ed., Porrúa, México, 1980. Pág. 107 y 108.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, que en materia de derecho burocrático se le denomina **Inamovilidad**, lo anterior toda vez que el artículo 6° de la Ley señala que "Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente."

Solo los trabajadores de base gozan de estabilidad en el empleo o inamovilidad, estos solo puede ser cesados en caso de que incurran en alguna de las causas de rescisión que se prevén expresamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tratándose de los trabajadores de confianza, estos carecen del principio de estabilidad en el empleo, es decir, en el caso de que se les atribuya haber incurrido en alguna de las causas de cese de su nombramiento, se encontrará en un evidente estado de indefensión, toda vez que al excluirse de la aplicación de la Ley y en conformidad con el artículo 123 apartado B, fracción XIV constitucional, tan solo disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, por lo que no podrán demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la reinstalación.

Sin perjuicio de lo anterior, el primer párrafo de la fracción IX del apartado B del 123 Constitucional, señala que "Los Trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley."

En cumplimiento a la disposición constitucional, el capítulo VII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece expresamente las causas por las cuales un trabajador puede ser cesado.

Si consideramos el artículo 8º de la Ley, que expresa "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º", nos da por resultado que:

- a) Un trabajador de confianza no goza del principio de estabilidad en el empleo o inamovilidad.
- b) Un trabajador de confianza podrá ser cesado en cualquier momento, sin que se fundamente dicho cese en alguna de las causas establecidas en el artículo 46 de la Ley, toda vez que se le excluye de la aplicación de la misma; Por lo que se encuentra en una clara y evidente indefensión, sujeto a la caprichosa voluntad de los titulares de la dependencia en la cual presta su servicio.

"Cuando a un servidor público de confianza se le atribuye haber incurrido en alguna de las causas de cese, se encuentra en estado de indefensión, no obstante que la Constitución consagra, para todos los individuos, las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica."⁵¹

La Suprema Corte en este aspecto se ha manifestado de la siguiente manera:

Séptima Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo V, Parte SCJN

Tesis: 567

Página: 374

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN

⁵¹ DAVALOS Morales, José. Tópicos Laborales. 2ª ed., Porrúa, México, 1998. Pág. 63.

CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Octava Época

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989

Página: 838

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION FEDERAL EN CUANTO A SU ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. Aun cuando el artículo 123 de la Constitución Federal, apartado B, en su fracción XII, determina que los conflictos individuales de los trabajadores serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación de Arbitraje, sin decir si se refiere sólo a los trabajadores de base, como el propio precepto en su fracción XVI, que es el único que se refiere a los cargos de confianza, establece expresamente que quienes lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, se observa que limitativamente señala los derechos de los trabajadores de confianza de entre todos los que las fracciones anteriores del precepto constitucional conceden a los trabajadores en general, que son los de base, ya que de lo contrario no habría diferencia entre esas dos categorías, por lo tanto

la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los trabajadores de confianza tengan en forma semejante a los de base, además de que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B constitucional determinan que quedan excluidos del régimen de esa ley, los empleados de confianza; en consecuencia, cuando se rescinde su relación laboral, no pueden ocurrir a tribunales de arbitraje, por lo que deben acudir al juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Enero de 1996

Tesis: II. 1o.C.T. J/3

Página: 242

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL, LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV, Enero de 1995

Tesis: II.2o.C.T. 4 L

Página: 319

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, ÚNICAMENTE GOZAN DE LAS NORMAS PROTECTORAS DEL SALARIO Y DE LOS BENEFICIOS DEL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL NO ASI DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL TRABAJO. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). De acuerdo con el artículo 116, fracción V de la Constitución General de la República, las relaciones laborales entre los gobiernos de los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas al efecto por la legislatura local correspondiente, con base en lo previsto por el artículo 123 de la propia Constitución; y este último precepto tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, estatuye que gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, estableciéndose con ello una clara distinción entre las prerrogativas otorgadas a los trabajadores de base y supernumerarios y a los de confianza; por ello, resulta evidente que aun cuando el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal, no contiene ninguna disposición en el sentido de que los derechos de los empleados de confianza se limitan a las normas protectoras del salario y a los beneficios que derivan del régimen de seguridad social; esta circunstancia emana precisamente de los preceptos constitucionales citados, que desde luego no

deben ser contrariados por las legislaturas locales al expedir las leyes respectivas.

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990

Tesis: P./J. 9/90

Página: 91

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. 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. Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Novena Época

Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Septiembre de 1996

Tesis: I.5o.T. J/8

Página: 580

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE. Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en que norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o. del mismo ordenamiento legal.

5. De la exclusión de los trabajadores de confianza.

Ya hemos hablado que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, dicha exclusión la encontramos en la Fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional al establecer que esta categoría de trabajador disfrutará de la medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, y el

artículo 8º de la Ley Burocrática establece "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Es de fácil interpretación que los trabajadores de confianza son excluidos del régimen de la ley burocrática, por lo que los derechos en ella consignados solo son en beneficio de los trabajadores de base.

En cuanto hace a los trabajadores de los diversos regímenes burocráticos especiales, se le excluye, también y en términos de lo establecido por la Constitución Federal estos deberán regularse por sus propias leyes.

Entre la jurisprudencia que consideramos aplicable, encontramos la siguiente:

Octava Época

Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989

Página: 553

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. SI ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA PERCEPCION SALARIAL. Los trabajadores de confianza que precisa el artículo 8o., de la Ley Federal de

los Trabajadores del Estado, no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo; sin embargo, sí lo están en lo que se refiere a la percepción de sus salarios y prestaciones relativas al régimen de seguridad social; por tanto, como el aguinaldo integra el salario, debe serles cubierto aun en forma proporcional una vez generado el derecho a percibirlo, si el titular demandado no demostró haberlo pagado.

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Página: 43

POLICIAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón "sui géneris". Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal de servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía preventiva del Distrito Federal constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123 constitucional y por el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la

relación que guardan con la administración pública sigue siendo de naturaleza administrativa y se rige por las normas, también administrativas, de la ley y reglamentos que les corresponden y que, por lo tanto, el acto de baja del servicio no es acto de particular sino de una autoridad, razones por las cuales el juez de distrito que debe conocer del juicio del amparo que se promueva contra dichos actos es el juez de Distrito en Materia Administrativa, y no el de Materia Laboral. Competencia 165/87. Jueces de Distrito Octavo en Materia Administrativa y Segundo en Materia Laboral, en el Distrito Federal.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII, Noviembre de 1993

Página: 455

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUSTODIOS. El nombramiento de éstos, se cataloga como de confianza, porque de acuerdo a la interpretación jurídica del artículo 8o., de la ley burocrática, el Estado les encomienda la vigilancia de los Centros de Readaptación Social, de ahí que, sólo estén protegidos por dicho ordenamiento, únicamente en lo concerniente a la percepción de sus salarios y a las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no respecto a la estabilidad en el empleo; por lo que, si en un laudo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, estima procedente la acción de reinstalación, con ello incurre en violación de garantías en agravio del titular demandado.

6. Derecho Colectivo.

Los sindicatos se han conceptualizado como asociaciones de trabajadores de una misma dependencia, cuyos objetivos principales son el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de los trabajadores;⁵² Los trabajadores de confianza no pueden formar parte de estas asociaciones profesionales, toda vez que el artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala:

“Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos.”, lo que nos da por resultado que a demás de no contar con estabilidad en el empleo o inamovilidad, no pueden asociarse profesionalmente para defender sus derechos laborales, situación que pone a esta categoría de trabajador en una situación jurídica precaria. Si no pueden formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base ni formar sus propios sindicatos, entonces no gozan tampoco del derecho a la huelga.

La Corte se ha manifestado de igual manera en este sentido:

Séptima Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo V, Parte SCJN

Tesis: 566

Página: 372

⁵² Artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al

Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

C. El Servicio Civil de Carrera.

Para poder hablar del Servicio Civil de Carrera, consideramos que es necesario primeramente conceptuarlo de manera debida, con el objetivo de entender con claridad a que hacemos referencia y evitar confusiones innecesarias.

1. Conceptos.

Para Miguel Acosta Romero "Es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una Institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimiento, capacitación profesional o aptitudes; le permite llegar a puestos más altos dentro del escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no solo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación."⁵³

Otro concepto es el siguiente; "El servicio civil de carrera puede ser visto como un instrumento encaminado a salvar aquellas situaciones laborales que afectan negativamente al desempeño laboral y que, a través del tiempo, se han convertido en formas tradicionales de trabajo en la administración pública o están en riesgo de serlo, por ejemplo: apatía, desprecio por las actividades que se realizan, desinterés por la capacitación, mecanización e inercia en el servicio, negligencia, atención deficiente a los contribuyentes, etc."⁵⁴

El anterior concepto en lo personal lo consideramos un poco extenso, pero ejemplificativo, toda vez que al decirnos que es un instrumento que tiene como fin evitar diversas situaciones anómalas dentro de la función pública, mencionando algunas de ellas, que pueden ser las más comunes y perjudiciales.

El Servicio Civil de Carrera ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas como "el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que

⁵³ ACOSTA Romero, Miguel. *op.cit.* Pág. 407

⁵⁴ GUTIERREZ Barbosa, Guillermo. El servicio civil de carrera: motivación del personal e incremento en la calidad del desempeño laboral en las haciendas públicas. *Revista Indetec*, 31 de diciembre de 1995, número 97 nov- dic- 130 Pág. 49 a 53.

forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una Ley básica de administración de personal de servicio civil; y un organismo responsable de su aplicación.⁵⁵

Para nosotros el Servicio Civil de Carrera, debe ser un sistema jurídico administrativo cuyo objetivo general es el de regular las relaciones entre el Estado y sus servidores, con el objetivo de garantizar la eficaz prestación de un servicio público, a través de una adecuada selección y capacitación de los servidores públicos mas idóneos para el puesto, garantizándoles a su vez la estabilidad, a efecto de que estos progresen y se desarrollen dentro de la función pública hasta alcanzar niveles de dirección y toma de decisiones, los cuales no podrán ser destituidos sino mediante un procedimiento previamente establecido y por causa justificada.

2. Elementos.

Como hemos visto el establecimiento de un servicio civil, requiere de la conjunción de diversos elementos, entre los cuales consideramos como necesarios tres, a saber, los sujetos, un ordenamiento jurídico creador que lo regule y un organismo responsable de su organización y aplicación.

Como sujetos del servicio civil encontramos al Estado-Patrón y a los trabajadores a su servicio, mismos sujetos entre quienes se entenderán establecidas las relaciones jurídico laborales

El trabajador como aquélla persona física que desempeña o presta un servicio físico – intelectual al Estado, con el objeto de que este último cumpla con la prestación de los servicio públicos a su cargo.

⁵⁵ ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. Manual del servicio Civil, Administración Pública. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. 1961

El Estado a través de sus diferentes organismos o dependencias las cuales son representadas por sus respectivos titulares, conformando con los trabajadores los sujetos de la relación jurídico laboral misma que debe ser regulada mediante un orden jurídico aplicable

El Ordenamiento jurídico como un cuerpo legal relativo a la creación, promoción y seguimiento, es la base de todo el sistema, señalará los requisitos de ingreso, permanencia y retiro, así como las facultades que ha de gozar el organismo encargado de vigilar y evaluar la aplicación de dicho ordenamiento.

Por último, el organismo responsable de su aplicación será el responsable de vigilar que en las diversas dependencias del Estado, se establezca de manera eficaz el servicio de carrera, vigilando se cumpla con los fines perseguidos y se evite posibles desviaciones; este organismo será a su vez el responsable de establecer jurídicamente las relaciones laborales entre el Estado y los trabajadores a su servicio, siendo este el órgano que podrá expedir los nombramientos.

3. Etapas

Todo Servicio Civil de Carrera debe comprender la captación del futuro servidor público, el cual debe contar con idoneidad para el puesto, su permanencia en el servicio hasta su salida o retiro de la función pública.

El Ingreso será aquella etapa en donde se desarrolla el reclutamiento y contratación de los futuros servidores públicos, deberá garantizarse transparencia e imparcialidad para reclutar o admitir a los aspirantes a través de una convocatoria pública en la cual se señalarán las plazas disponibles y los

requisitos exigibles para acceder a cada una de ellas; una vez admitidos los aspirantes deberán de sujetarse a la capacitación y adiestramiento necesario para el buen desarrollo de la función pública y los egresados ocuparan las plazas vacantes.

La permanencia en el servicio de carrera se hará a través de la capacitación y adiestramiento constante, llevándose un adecuado sistema de meritos que permitan al trabajador un ascenso en el escalafón, en esta etapa deberá de tomarse en cuenta la antigüedad y antecedentes del servicio, el desempeño demostrado durante el servicio, los cursos de actualización y de especialización seguidos por el servidor público y demás antecedentes laborales y administrativos relevantes.

El Retiro del servicio civil de carrera ha de consistir en garantizar al trabajador o servidor público que no ha de ser separado sino por justa causa, entre las cuales pueden ser la renuncia, terminación de los efectos del nombramiento, destitución o inhabilitación derivada de responsabilidades administrativas, incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos para su ingreso y permanencia y por supuesto las demás que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias como puede ser la jubilación y las pensiones por incapacidad permanente para trabajar; lo que se busca en esta etapa es garantizar que el servidor público goce de una estabilidad en el empleo relativa.

4. Beneficios.

Consideramos que un sistema de servicio civil, nos proporciona beneficios en dos ámbitos, a saber, el primero que tiene relación con la función de las

instituciones de gobierno y el servicio que prestan a la ciudadanía y el segundo relacionado directamente con los trabajadores y la institución para la cual trabajan.

4.1 Al Servicio que se presta.

Uno de los primeros beneficios que nos proporcionaría un sistema de servicio civil, es el de la permanencia en la acción administrativa, es decir, una continuidad en las instituciones y en los programas que estas tienen a su cargo, esto se logra aprovechando la experiencia y conocimiento del personal, no interrumpiéndose así el funcionamiento administrativo, con el cambio de empleados en cada ocasión que un nuevo titular arriba al puesto.

Otro beneficio que consideramos que se puede alcanzar es el de ubicar en los puestos públicos a aquellas personas que alcancen una calificación en un sistema de méritos de suficiente, además que se facilitará la capacitación constante e indispensable para alcanzar un pleno desarrollo en cada función.

La capacitación constante y permanente traerá aparejado una adaptación a los cambios estructurales que sufra cada institución, así como a los cambios tecnológicos que surjan.

En resumen, la profesionalización de los servidores públicos favorece el óptimo desarrollo del aparato gubernamental, al tiempo que trae consigo un beneficio social, al propiciar el mejoramiento administrativo y la prestación eficaz y eficiente del servicio público, lo cual genera confianza y continuidad en las instituciones, y promueve el bienestar colectivo

4.2 En relación con los trabajadores.

El primero de los beneficios que alcanzarían los trabajadores de confianza existiendo un funcional sistema del servicio civil de carrera, es la seguridad de los empleados, creándose y manteniéndose la estabilidad en el empleo para aquellos trabajadores que desempeñan sus cargos con eficiencia, dedicación y honestidad.

Establece un código de ética en el servidor público, además de promover esquemas mejores de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional y no en el nepotismo.

La promoción del personal se logrará a través de la capacitación y meritos, fomentándose así una verdadera vocación de servicio, garantizándose promociones justas, así como otras formas de progreso laboral y profesional de los servidores de carrera, crea una base de recursos humanos dinámica que apoye una gestión gubernamental más eficiente.

En resumen un sistema de servicio civil de carrera dignificará la condición de los servidores públicos mediante una adecuada protección de los derechos laborales, profesionaliza al personal y mejora la prestación del servicio.

CAPITULO III

Estudio Comparativo

Ya hemos dicho que el concepto de trabajador no admite distinciones, basándonos en esta tesis podríamos decir que no hay diferencia entre un trabajador en general y un trabajador al servicio del estado, lo cual es correcto, toda vez que quien presta un servicio a otro de manera personal y subordinada mediante una remuneración, es trabajador, con independencia si lo hace a un particular o a un ente público, pero hay que tomar en consideración que existen algunas diferencias en los elementos fundamentales del derecho del trabajo, en relación con los del derecho burocrático, los cuales trataremos de exponer en las líneas siguientes.

A. Con los Trabajadores de Confianza del apartado "A".

1. Los Sujetos de la Relación.

Los trabajadores de confianza en general y los que prestan sus servicio al Estado, siempre serán personas físicas que han de prestar a otra (patrón) un servicio físico-intelectual, mismo que ha de prestarse de forma personal y de manera subordinada.

Por lo que hace a las funciones desempeñadas por los trabajadores de confianza, sujetos al régimen del apartado A, se describen en una fórmula sencilla en el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo al señalar que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones

desempeñadas y no de la denominación que se da al puesto, siendo 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.

En tanto los trabajadores de confianza sujetos al régimen del apartado B, se encuentran previstos en una lista interminable de funciones que la ley señala de confianza, misma descripción que contrasta de manera notable con la sencillez y claridad prevista en la Ley Federal del Trabajo.⁵⁶

Otro de los sujetos de la relación laboral, es el patrón, tenemos así de acuerdo a Ley Federal del Trabajo, en su artículo 10, que "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.", este concepto que nos da la ley tiene dos elementos fundamentales, a saber:

- a) El patrón puede ser una persona física o una persona jurídica colectiva; En este caso, la ley prevé cualquiera de las dos hipótesis, ajustándose a la realidad, ya que en la praxis, tanto las personas físicas como las morales, requieren para desempeñar sus funciones, de personal que materialmente lo lleve a cabo.
- b) El patrón es la persona quien recibe los servicios prestados por el trabajador, es decir, se beneficia de la actividad físico-intelectual prestada por el trabajador.

⁵⁶ Supra. Pág. 47

El patrón en el apartado B del artículo 123 Constitucional, es el Estado, entendiéndose por éste a “la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”⁵⁷ de lo que resulta que, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, incluyéndose a la categoría de trabajadores de confianza, el patrón resulta ser solamente una persona jurídico colectiva, a diferencia de los trabajadores en general que también puede ser persona física.

El hecho que el Poder Ejecutivo sea unipersonal, no significa que los trabajadores al servicio de dependencias del ejecutivo, tengan como patrón a una persona física, por lo que debemos recordar que de acuerdo al artículo 41 Constitucional se establece, que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los Poderes de la Unión y el 49 Constitucional nos señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es decir, el ejecutivo es una institución.

Así tenemos que el Estado como patrón tiene también dos elementos esenciales, a saber:

- a) El Estado – Patrón, es una persona jurídico colectiva.
- b) El servicio que prestan los trabajadores, no es en beneficio del Estado mismo, sino a favor de la colectividad, tiene como fin primordial la adecuada prestación de un servicio público, ya que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste

⁵⁷ GARCIA Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 45 ed., Porrúa, México, 1993. Pág.98

2. La relación de trabajo.

Para los trabajadores en general la relación de trabajo se conceptúa legalmente como cualquiera que sea el acto que le de origen, a la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.⁵⁸

Lo anterior significa que para los trabajadores de confianza en general basta que se preste el servicio con las características ya apuntadas (subordinación y personal) para que se entienda establecida la relación de trabajo.

El Maestro Dávalos Morales nos dice que “Es suficiente con que se dé la prestación de un trabajo personal y subordinado para que exista la relación de trabajo; al presentarse ésta, se aplica al trabajador un estatuto objetivo que es el derecho del trabajo, un ordenamiento imperativo, independiente de la voluntad de los sujetos de la relación de trabajo.”⁵⁹

Estamos de acuerdo con el concepto anterior, toda vez que al prestarse el servicio, surge a la vida del derecho una relación jurídico laboral, a la cual por disposición constitucional y legal surte todos sus efectos sin que se haga necesario que las partes sujeten dicha relación a un ordenamiento específico, la relación se regulará por la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que respecta a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, para que se entienda establecida una relación jurídico laboral entre ellos y el Estado (cualquiera de sus tres poderes y en cualquiera de sus tres niveles), se hace necesario como ya hemos comentado un requisito *sine qua non*, el

⁵⁸ Artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo.

⁵⁹ DÁVALOS, Derecho del Trabajo I. Pág. 105

nombramiento, mismo que debe cumplir con todos los requisitos legales para que surta plenamente sus efectos.

Es decir, para que en derecho burocrático surja a la vida del derecho, una relación de trabajo, se hace necesario que se cuente con un nombramiento expedido por autoridad facultada para ello, o en su caso que el nombre del trabajador figure en las listas de raya de los trabajadores temporales.

El hecho de que a una persona no se le haya otorgado nombramiento para desempeñarse en un determinado, puesto, cargo o comisión, y realice las funciones propias de un servidor público, puede dar origen a responsabilidades incluso penales, de acuerdo a lo previsto por los Títulos Décimo y Décimo Primero tanto del Código Penal Federal y del Código Penal para el Distrito Federal.

Cuando se reúnen la voluntad del Estado en nombrar y del particular en aceptar, se condiciona dicha relación a la aplicación de las normas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que señala las condiciones en que ha de sujetarse el desempeño del servicio y como ya hemos visto la única regulación que se da para los trabajadores de confianza es la de excluirlos de la aplicación de la ley.

Nosotros conceptuamos ya al nombramiento como aquel acto jurídico de derecho público, mediante el cual un agente de autoridad designa o faculta para ejercer un puesto dentro de algún órgano estatal a un tercero, mismo que debe manifestar su voluntad en sentido afirmativo, y en donde el efecto jurídico consiste en condicionar la relación jurídica que se crea, a la aplicación de un ordenamiento legal preexistente obligatorio para ambas partes, en el cual se han consignado los derechos y obligaciones recíprocos.

3. La estabilidad en el empleo.

Los trabajadores de confianza en general gozan de una precaria estabilidad en el empleo o estabilidad relativa como la conceptúa Hugo Italo Morales, entendiéndolo por Estabilidad absoluta aquella que siempre obliga al patrón a reinstalar, mientras subsistan las condiciones que motivaron la prestación del servicio, en tanto, la Estabilidad relativa se encuentran en las mismas condiciones que la absoluta, pero admite excepciones por razones técnicas, económicas, éticas, etc.⁶⁰

El artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo, respecto de los trabajadores de confianza establece " El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del título segundo de esta Ley."

Con lo anterior queremos hacer notar que cuando exista, a juicio del patrón una causa de pérdida de la confianza, podrá este rescindir las relación de trabajo, pero si el trabajador de confianza siente que se le han trastocado sus derechos laborales, podrá solicitar ante la junta que se le reinstale o se le pague la indemnización de tres meses de salario, tal y como lo establece el artículo 48 de la misma Ley, hasta aquí vemos que un trabajador de confianza en general goza del derecho a la estabilidad en el empleo.

Hemos dicho también que dicho derecho es a una estabilidad relativa, toda vez que de acuerdo al artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, el patrón puede eximirse de la obligación de reinstalar al trabajador, en caso de que esta haya

⁶⁰ MORALES Italo, Hugo. Op.cit., Pág. 23.

sido la acción intentada, mediante el pago de las indemnizaciones que determina el artículo 50 en su fracción III, que a la letra dice “El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

III. En los casos de trabajadores de confianza;”

Como el criterio anterior es igualmente aplicable al resto de los trabajadores del apartado A, podremos decir que la estabilidad en el empleo en México es relativa.

A pesar de lo expuesto, a fin de cuentas los trabajadores de confianza en general disfrutan aun así de un derecho a la estabilidad en el empleo, en cambio como ya estudiamos con anterioridad los trabajadores de confianza al servicio del Estado carecen del derecho a la estabilidad en el empleo, ya se trate de una estabilidad absoluta o relativa.⁶¹

4. Derechos Colectivos.

Los trabajadores de confianza en general gozan del derecho a la sindicalización de manera limitada, el artículo 354 de la Ley Federal del Trabajo establece que “La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones.”, y el 357 señala “Los trabajadores y los patrones tienen derecho a constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.”

Aunado a lo anterior, el artículo 363 se dispone que “No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza. Los

⁶¹ Supra. Pág. 53

estatutos de los sindicatos podrán determinar la condición y los derechos de sus miembros, que sean promovidos a puestos de confianza.”

Lo anterior significa que los trabajadores de confianza en general, tienen derecho a sindicalizarse, pero en organismos distintos de los que forman los demás trabajadores, los trabajadores de base⁶² tal y como lo establece el artículo 183 de la Ley al disponer “Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, [...]”

También hemos de considerar que en el caso de que los trabajadores de confianza no estén sindicalizados, las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo que exista disposición en contrario en el mismo contrato colectivo (artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo).

Tratándose de los trabajadores de confianza al servicio del Estado como ya hemos manifestado⁶³, no tienen acceso a los derechos colectivos, el artículo 70 de la Ley de los Trabajadores al servicio del Estado, dispone que:

“Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos.” Y al excluirseles de la ley y solo reconocérseles el derecho que tienen a las mediadas de protección al salario y a gozar de los beneficios de seguridad social, resulta entonces que estos trabajadores de confianza no tienen derecho a la sindicalización ni gozan de derechos colectivos, como lo es la huelga.

⁶² DAVALOS Morales, José. Derecho del Trabajo. Pág. 320.

⁶³ Supra. Pág. 64.

B. Con los Trabajadores de confianza de las Entidades Federativas.

Ya hemos señalado que existe una gran diversidad de regímenes aplicables a los trabajadores de confianza al servicio del Estado. En este sentido tenemos que por cada Entidad Federativa existe una ley burocrática o del Servicio Civil, mismos que regulan las relaciones laborales en las Entidades Federativas y los trabajadores a su servicio.

En el presente caso queremos hacer notar que las legislaciones en la materia de los Estados de Durango, Coahuila y Morelos, son entidades que contemplan de manera integra a los trabajadores de confianza en sus respectivas legislaciones integrándolos plenamente en ellas, en tanto que el resto de los Estados del país en sus respectivas leyes se excluyen a los trabajadores de confianza del propio régimen de la ley.

1. El caso del Estado de Durango.

La Entidad Federativa de Durango regula las relaciones de trabajo con los empleados a su servicio en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, publicada en su periódico oficial de fecha 24 de julio de 1980, , misma que merece los siguientes comentarios:

El ámbito de validez personal de esta norma de acuerdo a su artículo 1, abarca tanto a la Administración Pública Centralizada y la paraestatal al señalar "La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores al Servicio de los tres Poderes del estado de Durango, así como de los Organismos Públicos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, que se encuentran dentro del Estado."

El ámbito de validez territorial de dicha Ley lo encontramos en este primer artículo en su última parte "que se encuentren dentro del Estado." Esta Ley solo tiene observancia general para los órganos ya citados mismos que se encuentran dentro de su extensión territorial.

Por lo que hace a la relación jurídica de trabajo, esta ley dispone que se entienda establecida entre los organismos anteriormente citados y los *trabajadores* a su servicio, nótese esta expresión "trabajadores", consideramos que no incurre en el error de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁶⁴, misma que señala que la relación se entienda establecida con los trabajadores de base.

Citamos el artículo 2 "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídico - laboral, se entienda establecida entre los Poderes del Estado, los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos y los Trabajadores a su servicio; [...]"

Este artículo nos demuestra acertadamente que las relaciones jurídico laborales se entienda establecidas entre las dependencias y órganos de las entidades federativas con sus trabajadores, sin hacer distinción si estos son de base, de confianza o supernumerarios.

El artículo 6 nos dice que los trabajadores se dividen en tres grupos: de confianza, de base y supernumerarios.

Los trabajadores de confianza de acuerdo al artículo 7 son "los que desempeñen funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización,

⁶⁴ Supra. Pág. 43.

cuando tengan carácter general, así como aquellos que regulen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias administrativas.”

Es de resaltarse que la ley en comento no hace una enumeración casi interminable de funciones que se han de considerar de confianza, sigue el ejemplo de la Ley Federal del Trabajo, respecto a la claridad, precisión y concreción al señalar las funciones de confianza, gran avance consideramos dentro del Derecho Burocrático.

El artículo 15 de la ley establece que “Los empleados de Confianza y supernumerarios no disfrutarán del derecho a la inamovilidad, pero gozarán de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en esta ley.”

A los trabajadores de confianza no se les reconoce derecho a la estabilidad en el empleo, en cambio, con claridad dispone que gozarán de todos los demás derechos consagrados en la ley, situación que consideramos acertada ya que si no se les reconoce la estabilidad al menos los demás derechos los amparan.

Para que un Trabajador de confianza pueda ser cesado, deberá seguirse el procedimiento señalado y basando el mismo en alguna de las causales previstas en la ley.

Resulta entonces que para rescindir la relación de trabajo de uno de confianza, debe hacerse con base en alguna de las causales previstas en el artículo 62, mismas que no son muy diferentes a las de la ley burocrática federal. En este caso un trabajador de confianza si considera injusto el cese del cual fue objeto podrá intentar la acción de indemnización, consistente en tres meses de salario, lo afirmamos en lo siguiente.

El artículo 63 dispone "El trabajador podrá solicitar ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, a su elección que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el titular de la Dependencia o Entidad Administrativa respectiva, la causa del cese o suspensión, el trabajador tendrá derecho además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios caídos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo."

Que pasaría en el caso que un trabajador de confianza intentara la acción de reinstalación, en este caso consideramos, que de manera presta el titular de la dependencia opondría la excepción de falta de acción del trabajador, con fundamento en el artículo 15 de la ley, que indica que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la inamovilidad.

A pesar de lo anterior, el artículo 64 dispone "El titular de la Dependencia o Entidad Administrativa de que se trate, quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 65° de esta ley, en los casos siguientes:

III. En los casos de Trabajadores de confianza."

Para nosotros y basándonos en la redacción anterior, en el caso de que un trabajador de confianza intentara la acción de reinstalación, se opondrá por parte del Titular la excepción de falta de acción, pero el tribunal de Conciliación y Arbitraje al resolver, lo hará en el sentido de que el trabajador de confianza no goza del derecho a la inamovilidad, pero si el cese del cual fue objeto resulta infundado, consideramos entonces que el trabajador de confianza se hará acreedor a las indemnizaciones a que hace referencia el artículo antes citado, ya que esta previsto que al tratarse de trabajadores de confianza, el

titular de la dependencia u organismo administrativo podrá eximirse de la reinstalación, pagando la indemnización correspondiente.

Señalamos con anterioridad que los trabajadores de confianza del Estado de Durango gozan de los beneficios de la Ley, sin gozar de la estabilidad en el empleo, pero otro derecho que tampoco se les reconoce, es el derecho a la sindicalización, al disponerse en el artículo 10 "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del Sindicato de Trabajadores ni podrán ser representantes de los Trabajadores de los organismos que se integran conforme a las disposiciones de esta ley."

Refuerza nuestro anterior comentario el artículo 81 que se expresa diciendo "Todos los trabajadores de base tienen derecho a formar parte del sindicato." y en este caso como la ley distingue que solo los de base pueden sindicalizarse, por exclusión los de confianza tienen negado ese derecho y los demás que lleva aparejado el hecho de formar parte de un sindicato, como es el derecho de huelga.

2. El caso del Estado de Coahuila.

La Entidad Federativa de Coahuila regula las relaciones de los trabajadores públicos mediante el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, publicado en el periódico oficial de la entidad en fecha 21 de octubre de 1972.

El ámbito de validez personal de esta norma, la encontramos en su artículo 1 al disponer que "La presente Ley es de observancia General para los titulares de las dependencias y entidades de los poderes del Estado y sus Trabajadores."

En la Entidad Federativa de Coahuila existe claridad y precisión respecto a los sujetos de la relación de trabajo, toda vez que ésta se entiende establecida entre los trabajadores a su servicio, ya sean estos de base o de confianza, al igual que la Ley de Durango en la materia, no incurre en el error de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al incluir en su texto la expresión “trabajadores de base”.

Tenemos así el artículo 3 que expresa “Para los efectos de esta ley, la relación jurídica se entiende establecida entre las dependencias y entidades de los poderes del estado y los trabajadores a su servicio.”

También existe claridad respecto de la otra parte de la relación, ya que con igual precisión se señala a quien ha de considerarse titular de la dependencia, mismo que ostenta la representación, de dicha dependencia u órgano administrativo para los efectos de la ley, transcribimos el artículo en mención:

Artículo 4. “Siendo los titulares de las dependencias los representantes de las mismas, exclusivamente para los efectos de esta ley, se entenderá como titular:

- I. en el poder legislativo: el presidente de la gran comisión;
- II. en el poder ejecutivo: el gobernador del estado, los secretarios del ramo, el procurador de justicia y los directores de los departamentos considerados en la ley orgánica de la administración pública estatal;
- III. en el poder judicial: el pleno del tribunal de justicia, los magistrados, presidentes de las salas, los magistrados titulares de los tribunales unitarios de distrito, los jueces de primera instancia y los consejos tutelares para menores; y
- IV. en las entidades paraestatales: su director o el órgano equivalente, según el instrumento jurídico por el que hayan sido creadas.”

Un avance importante en la materia burocrática lo encontramos en el presente estatuto, basándonos en las siguientes consideraciones.

Todos los derechos de los trabajadores (ya sean de base o de confianza) se encuentran plasmados en su artículo 9, en una lista la cual consideramos debe tomarse en forma enunciativa y no limitativa.

“Artículo 9. Son garantías sociales de los trabajadores en la forma y términos que determina esta ley, las siguientes:

- I. La duración de la jornada de trabajo que no podrá ser mayor a la máxima establecida por esta ley;
- II. El derecho al día de descanso semanal con goce de sueldo;
- III. El derecho a los días de descanso obligatorio que señala esta ley;
- IV. El derecho a las vacaciones;
- V. El derecho a percibir el salario;
- VI. El derecho a la protección del salario, ya que, solo podrá afectarse en los casos señalados por el artículo 83.
- VII. El derecho al pago por horas extras trabajadas;
- VIII. El derecho al aguinaldo;
- IX. El derecho a indemnización por riesgos de trabajo;
- X. El derecho a la jubilación por retiro y a la indemnización por despido injustificado;
- XI. El derecho a licencia por riesgos profesionales o no profesionales;
- XII. El derecho a licencias y permisos por causas distintas a las señaladas en la fracción anterior;
- XIII. El derecho a los beneficios de la seguridad y servicios sociales;
- XIV. El derecho a asociarse;
- XV. El derecho a ascensos conforme al escalafón;
- XVI. El derecho de huelga;

XVII. Las trabajadoras mujeres tienen derecho a descansos por gravidez y lactancia; y

XVIII. Las demás que señale esta ley.”

Lo anterior y en relación a nuestro tema en estudio significa que a los trabajadores de confianza se les reconocen múltiples derechos laborales, no quedándose en aquellos tendientes a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Otro aspecto que consideramos importante es que el Estatuto en estudio incorpora plenamente a los trabajadores de confianza en su texto, al prever un capítulo especial para esta categoría de trabajador dentro de su título segundo.

El artículo 22 nos establece igual que la Ley Burocrática Federal un catálogo extenso de aquellos funcionarios y empleados que realizan funciones consideradas de confianza, siendo dicho catálogo una lista casi interminable, el cual transcribimos en seguida:

“Artículo 22. son trabajadores de confianza:

I. En el poder legislativo: el oficial mayor del congreso, el contador mayor de hacienda y el personal que labora en la contaduría mayor de hacienda del congreso.

II. En el poder legislativo: el oficial mayor del congreso y el jefe del departamento de glosa;

III. En el poder ejecutivo:

En el despacho del gobernador del estado: el secretario particular, los auxiliares y ayudantes.

En la secretaría general de gobierno: el secretario general, el director de asuntos jurídicos, el director de asuntos administrativos, el secretario particular

del secretario ejecutivo, los abogados consultores, el oficial mayor, el oficial primero de la oficialia mayor, los jefes de sección de la oficialia mayor, el jefe del archivo general del estado, el ayudante del secretario ejecutivo y el chofer del oficial mayor.

En la tesorería general del estado: el tesorero general del estado, el jefe del departamento de auditoria interna, el contador general, el jefe y subjefe del departamento de contabilidad, el cajero general, el jefe del departamento de personal, el director de ingresos y recaudaciones, el jefe del departamento de participaciones federales y franquicias fiscales, el jefe del departamento de estudios especiales, el jefe del departamento de auditoria fiscal, el jefe del departamento de valores, el jefe del departamento de ganadería y alcoholes, el director de egresos, el jefe del departamento de control agrícola, el jefe del departamento de control presupuestal, el jefe del departamento de control de adquisiciones, el jefe del departamento de control de inversiones, el jefe del departamento de nominas, el jefe del departamento de control magisterial, el intendente de la tesorería general de representante fiscal en México, los recaudadores de rentas, los jefes inspectores y los inspectores de las recaudaciones de rentas, los fiscales cobradores, los sub recaudadores, los abogados consultores de las recaudaciones de rentas, los oficiales mayores de las recaudaciones y los encargados de personal de las mismas.

En la dirección general de catastro: el director general, el subdirector general, el jefe del departamento administrativo, el jefe del departamento técnico, el arquitecto urbanista del departamento de planeación y urbanismo, el delegado En Torreón, el jefe del departamento técnico en Torreón, el jefe y subjefe de la oficina del catastro en Torreón.

En el ministerio publico: el procurador general, el subprocurador general, los agentes auxiliares y substitutos de la procuraduría, los agentes y delegados del ministerio publico, adscritos a los juzgados civiles, penales y locales, los

secretarios de las agencias y delegaciones del ministerio publico y el chofer del procurador general.

En la dirección de policía y transito: el director de policía y transito, la secretaria del director, el jefe del servicio de investigaciones, los jefes de grupo y jefes de laboratorio, el subdirector de transito, el comandante de la sección de seguridad rural, los jefes de grupo de la misma, el director de la academia de policía de Torreón y los agentes de todos lo cuerpos de policía.

En los centros penitenciarios del estado: el coordinador de centros penitenciarios, el director de la penitenciaría del estado, la directora del centro de reclusión de mujeres y el director de la escuela de orientación para menores, así como el personal de vigilancia de los mismos.

Los jefes de intendencia del palacio de gobierno y del edificio Coahuila.

El director general del registro publico de la propiedad en el estado y los directores y subdirectores de las oficinas del registro publico de la propiedad en el estado.

El proveedor del estado.

El administrador de los talleres tipográficos del estado.

El director de la biblioteca publica del estado.

El director de la banda de música del estado.

En la dirección general de obras publicas. el director general, los ingenieros asesores.

El administrador de la ciudad deportiva "Francisco I. Madero".

El comandante del aeropuerto "Plan de Guadalupe".

Los administradores de los panteones estatales.

En el hospital civil "Dr. Gonzalo Valdés": el director, el subdirector técnico, el contador general, la secretaria del director, el encargado del archivo, el encargado del departamento de costos, el auxiliar administrativo del director, los médicos jefes de servicio, la jefa general de enfermeras y las enfermeras jefas de piso.

En el hospital Beatriz Velasco De Alemán: el director el subdirector, el contador, el administrador, la secretaria del director, los médicos jefes de servicio, la jefa de enfermeras, la supervisora de enfermeras, el medico residente y el almacenista.

En el hospital general de Torreón universitario: el director, el subdirector, la secretaria del director, la cajera, el contador, la jefe de enfermeras, las jefas de sala, la jefa de cocina, la jefa de quirófano, el administrador, el intendente, el jefe de la división de medicina, el jefe de la división de cirugía los becarios, los médicos residentes, los médicos internos, y los internos de pregrado.

En el departamento de trabajo y previsión social: el jefe del departamento, los procuradores obreros y los inspectores.

En las juntas locales de conciliación y arbitraje, los auxiliares, los secretarios y los actuarios.

En las oficialias del registro civil: los oficiales del registro.

En el departamento de turismo: el jefe y el subjefe.

Los jefes y subjefes de las direcciones y departamentos del estado, encargados de inventarios y maquinarias, directores y subdirectores, jefes y subjefes de dirección y departamentos técnicos los jefes y subjefes de intendencia, los miembros directivos de las comisiones, consejos, juntas, comités y patronatos, siempre y cuando los emolumentos que reciban figuren en la partida que se haya fijado en el presupuesto de egresos, los ayudantes, chóferes y secretarios particulares de los titulares de las dependencias:

IV. en el poder judicial: en el tribunal superior de justicia: el secretario del tribunal pleno y los secretarios auxiliares del tramite y estudio de las salas unitarias.

En los juzgados de primera instancia, locales letrados y locales legos, los secretarios y los actuarios.

En la defensoría de oficio: los defensores de oficio.

En el tribunal para menores: el juez abogado, el juez medico, el juez educador el secretario de acuerdos."

Como es de observarse, la lista de funciones que han de considerarse de confianza es sumamente extensa, misma que contrasta con la sencillez que para este caso prevé la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, consideramos oportuno que debería seguirse el ejemplo ya dado de estas dos legislaciones, para empezar el procedimiento de simplificación respecto a los diversos regímenes aplicables a los trabajadores de confianza al servicio del estado en nuestro país.

Por lo que hace al derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad de los trabajadores de confianza, estos carecen en lo absoluto de ella, toda vez que los efectos de los nombramientos, pueden ser cesados en cualquier tiempo, siempre y cuando exista acuerdo del titular de la dependencia, en este sentido señala el artículo 25 que "Los trabajadores de confianza no gozaran de la inamovilidad de los trabajadores de base, por lo tanto en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia, dejaran de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado."

Aunado a lo anterior, los nombramientos de esta categoría de trabajador además de poder cesarles su efectos (despido), también se contempla la terminación de los efectos sin responsabilidad para los titulares, igualmente en cualquier tiempo "Artículo 49. Los efectos del nombramiento de los trabajadores de confianza se darán por terminados sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, en cualquier tiempo y por acuerdo del funcionario autorizado por la ley para hacerlo."

Lo anterior significa que para que pueda cesarse los efectos del nombramiento de un trabajador de confianza se necesitará de una causa objetiva y comprobable para ello, debiéndose en el acuerdo respectivo motivar y fundar debidamente dicho cese, para el efecto de respetar el derecho a la legalidad y seguridad jurídica que tiene todo trabajador.

Por lo que hace a la terminación de los efectos del nombramiento, es por la sola voluntad del titular, como puede serlo la del trabajador o que la plaza sea suprimida.

El artículo 24 prevé "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del sindicato de trabajadores y en consecuencia no serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta ley." El derecho a la sindicalización de esta categoría de trabajador en el Estado de Coahuila lo tienen negado, al igual que el derecho a huelga.

3. El caso del Estado de Morelos.

Las relaciones jurídico laborales entre el Estado de Morelos y sus trabajadores se rige actualmente de acuerdo a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial del Estado en fecha 06 de septiembre del dos mil, entrando en vigor al día siguiente; Es importante destacar que esta ley abrogó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, promulgada el 26 de diciembre de 1950, así como todas aquellas disposiciones que se opongan, lo anterior tiene su fundamento en el artículo Segundo Transitorio de la nueva ley.

La nueva Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos regula las relaciones jurídico laborales que surgen entre el Gobierno Estatal y los municipios del Estado de Morelos y los trabajadores a su servicio, constituyendo éste su ámbito de validez personal y material (artículo 1).

El artículo 2 de la ley en comento establece que para que una persona física tenga carácter de trabajador deberá prestar un servicio en forma permanente o transitorio en virtud de un nombramiento, el cual debe ser expedido por alguno de los poderes del Estado, municipio, entidad paraestatal o paramunicipal, o en su caso que su nombre obre en las listas de raya o en las nóminas.

La falta del nombramiento no es atribuible al trabajador, en ese sentido se expresa el artículo 12 en su último párrafo al expresar "La falta de nombramiento no priva al trabajador de los derechos que derivan de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará a los Poderes Públicos o Municipios del Estado de Morelos la falta de esta formalidad."

El artículo 3 señala " Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio del Estado se dividen en tres grupos: De confianza, de base y eventuales."

La ley que comentamos no incluye un catálogo de puestos casi interminable que han de considerarse de confianza, sino al contrario, señala cuales funciones son de confianza, y por lo tanto quienes las desempeñen serán considerados trabajadores de confianza, el criterio que se sigue para determinar que trabajador es de confianza, lo determina la función que se desempeña, más no la denominación del puesto.

En este sentido tenemos que son funciones de confianza de acuerdo al artículo 4 de la ley, a saber:

- a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando al nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento o sus equivalentes;
- b). Inspección, vigilancia y fiscalización: Exclusivamente con nivel de jefaturas y subjefaturas, 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 estos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido;
- d). Auditoría: Con nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que 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 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 entidad 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 servidores públicos de rango superior, como Secretario o equivalente, Subsecretario,

Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno o Municipios o sus equivalentes en sus entidades públicas;

i). El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares o Ayudantías; y

j). Los Secretarios Particulares de Secretario o equivalente, Subsecretario, Coordinador General y Director General de las dependencias del Gobierno o Municipios o sus equivalentes en sus entidades públicas.

Por lo que hace a los trabajadores de base, estos serán quienes con esa clasificación consigne el catalogo de empleos, en tanto los trabajadores eventuales serán quienes cubran algún interinato o se encuentren dentro de los supuestos de ley, siempre y cuando la duración de la relación no exceda de seis meses.

Para adquirir el carácter de empleado de base, deberán de transcurrir seis meses desde la fecha de su ingreso, contar con un nombramiento definitivo que no sea considerado de confianza.

En principio dijimos que esta ley estatal prevé e incluye a los trabajadores de confianza, aplicándoseles el régimen de la ley, esto lo afirmamos con fundamento en el artículo 8 que ordena "Esta Ley regirá las relaciones laborales entre los Poderes del Estado o los Municipios con sus trabajadores de base. Los empleados de confianza y los eventuales sólo tendrán los derechos que les sean aplicables de acuerdo con esta ley y la costumbre.

Los beneficios de la seguridad social son aplicables a todos los trabajadores mencionados en el artículo 2 de este ordenamiento."

Consideramos que existe una contradicción de la propia ley, ya que por un lado el artículo 1 señala que "La presente Ley es de observancia general y

obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio.”

Como es de observarse, bajo la expresión “los trabajadores a su servicio.”, se incluyen a todos los trabajadores que existen en el Estado, que de acuerdo al artículo 3, estos son de confianza, de base y eventuales, es decir, en conformidad al artículo 1 la ley es de observancia general y obligatoria para todos los trabajadores sin importar que categoría tengan estos.

Por otro lado el artículo 8 arriba transcrito señala que la ley solo regirá las relaciones entre el Estado y sus trabajadores de base, lo que nosotros interpretamos en el sentido de que a los de confianza y eventuales la Ley les es de observancia obligatoria, pero sin regularse ninguna relación de trabajo, en tanto para los trabajadores de base la Ley les es obligatoria y si rige sus relaciones de trabajo, lo cual consideramos como un error, ya que la ley tiene como ámbito validez material, el regular las relaciones jurídico laborales que se dan entre el Estado de Morelos y los trabajadores a su servicio, por lo que el artículo 8 contraría el fin primordial de la ley al excluir de la relación laboral a los de confianza y eventuales.

Por lo que para nosotros la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no excluye a los trabajadores de confianza de su aplicación, sino que le es aplicable de acuerdo a las propias disposiciones contenidas en la ley (artículo 1) y de acuerdo a la costumbre (artículo 8).

Por lo que hace a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza la ley no señala de manera expresa que carezcan de ella, por lo que habría que acudir a la costumbre, misma que en nuestro país es generalizada en el sentido

de que no se les concede a los trabajadores de confianza la inamovilidad, aunque en lo personal consideramos que si expresamente no se les excluye de gozar de un derecho a la inamovilidad, deberá entenderse que si gozan de estabilidad en el empleo, ya que esto es lo que más beneficia a los trabajadores de confianza, *in dubio pro operario*.

Sin menoscabo de lo anterior, esta categoría de trabajadores no pueden ser cesados sin justa causa (lo que implica para nosotros una estabilidad relativa), es necesario que incurran en alguna de las causas justificadas para que se les tenga por terminado su nombramiento, el artículo 23 así lo dispone "Ningún trabajador amparado por la presente Ley, podrá ser cesado sino por causa justificada."

Las causas justificadas las señala el artículo 24 "Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, las siguientes:

XIV.- Por pérdida de la confianza"

Solo los trabajadores de confianza pueden ser cesados por pérdida de la confianza, ya que la naturaleza de sus funciones requiere de ella, con esto queremos demostrar que ésta categoría de trabajador, para que se les tenga por terminados los efectos de su nombramiento, deberá incurrir en pérdida de la confianza, la cual debe ser demostrada mediante actos objetivos y no por la simple apreciación subjetiva del titular de la dependencia o de su jefe inmediato, claro está, que si incurren en alguna de las otras causales también podrá rescindírseles su nombramiento.

No obstante lo anterior al trabajador de confianza del cual se considere que incurrió en actos de pérdida de la confianza u otra causal, deberá de instrumentársele un acta administrativa, la cual viene a ser un requisito de forma, acta que debe cumplir con las formalidades previstas, así lo dispone el artículo 73 al señalar que "En los casos del Artículo 24 y cuando no cumpla el trabajador con los supuestos del Artículo 44 de esta Ley, el jefe del trabajador con asesoramiento del personal que previene el artículo 69 de esta Ley, procederá a levantar acta administrativa, girándose los citatorios correspondientes al trabajador, indicando el objeto de la diligencia, hora y lugar determinados para su celebración. La citación se hará cuando menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha señalada, debiendo estar presente un representante de la contraloría interna de la dependencia que se trate."

El artículo 69 de la ley dispone que "Los poderes del Estado y los Municipios por medio de la dirección general de personal o por la unidad administrativa correspondiente, realizarán las investigaciones de hechos atribuibles al trabajador que pudieran constituir incumplimiento de sus obligaciones o la comisión de faltas graves."

El artículo 24 señala las causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento y el artículo 44 señala las obligaciones de los trabajadores.

Con todo lo anterior queremos decir que los trabajadores de confianza en el Estado de Morelos, gozan de relativa estabilidad en el empleo, ya que para su cese se hace necesario incurran en una de las causales, se les instrumente un acta administrativa y finalmente se determine su cese, ya que en caso contrario al faltar una causa justificada o no cumplirse con los procedimientos, el trabajador podrá ser reinstalado, ya que el artículo 52 dispone que "Cuando el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje califique como injusta la causa del

cese el trabajador será reinstalado en su puesto, pagándosele los salarios caídos que no excederán del importe de seis meses."

En el caso de que una dependencia desaparezca por suprimirse la partida correspondiente o en casos de reorganización, los trabajadores de base serán reubicados, siempre y cuando no hallan solicitado indemnización, los trabajadores de confianza y los eventuales serán indemnizados con tres meses de salario, siempre y cuando no se utilicen sus servicios en la nueva organización, así lo prevé el artículo 53 de la Ley.

Los trabajadores de confianza no disfrutan de los derechos a la sindicalización, por lo tanto no pueden formar parte de los sindicatos, los cuales solo integran los trabajadores de base y por consecuencia necesaria no podrán acudir a la huelga para defender sus derechos, toda vez que el artículo 6 segundo párrafo de la Ley expresa "Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y en consecuencia, adquieren el derecho de poder pertenecer al sindicato de burócratas que elijan, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece la presente ley."

Lo anterior es reforzado por el artículo 80 que a la letra dice "Todos los trabajadores de base tendrán derecho a formar parte del sindicato que corresponda, para lo cual deberán presentar su solicitud y obtener la aprobación de la misma."

Artículo 81 "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte del sindicato, pero si pertenecieran a éste por haber sido trabajadores de base con anterioridad, quedaran en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales, mientras desempeñen el cargo de confianza."

Otro comentario que podemos hacer a esta ley, es el que otorga a todos los trabajadores un derecho de disfrutar una prima de antigüedad, al señalar el artículo 46 que "Los trabajadores sujetos a la presente Ley, tienen derecho a una prima de antigüedad de conformidad con las normas siguientes:

I.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario por cada año de servicios;

II.- La cantidad que se tome como base para el pago de la prima de antigüedad no podrá ser inferior al salario mínimo, si el salario que percibe el trabajador excede del doble del salario mínimo, se considerará ésta cantidad como salario máximo;

III.- La prima de antigüedad se pagará a los trabajadores que se separen voluntariamente de su empleo, siempre que hayan cumplido quince años de servicios por lo menos.

Así mismo se pagará a los que se separen por causa justificada y a los que sean separados de su trabajo independientemente de la justificación o injustificación de la terminación de los efectos del nombramiento; y

IV.- En caso de muerte del trabajador, cualquiera que sea su antigüedad, la prima que corresponda se pagará a las personas que dependían económicamente del trabajador fallecido."

Nos resulta novedoso ver que a los trabajadores al servicio del estado no se les otorgue el ya conocido quinquenio, sino que se les otorgue una prima de antigüedad, como si fueran trabajadores de la iniciativa privada, situación que nos parece acertada, ya que le beneficia más al trabajador la cantidad que recibirá por este concepto, que las ínfimas cantidades que se pagan por cada cinco años de servicios.

C. En el Derecho Latinoamericano.

El presente apartado tiene como finalidad hacer una breve exposición de la situación que guardan los trabajadores al servicio del estado en otros países, existiendo una gran diversidad de ellos, solo abordaremos unos cuantos, a efecto de hacer algunos breves comentarios sobre la función pública en Latinoamérica.

1. Argentina.

Está actualmente constituido como un Estado Federal, el cual se integra por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Constitución Nacional argentina establece que las provincias conservan todo el poder, no delegado a la nación, dando esto por resultado que la elección y designación de sus propias autoridades. El estado, provincias y municipios tienen su propio régimen laboral para los trabajadores al servicio del Estado, existiendo gran similitud con los del gobierno nacional.

En la actualidad el régimen jurídico básico (Nacional o Federal) de la función pública se aprobó por la ley 22.140 misma que se promulgó el día 25 de enero de 1980.

Para el ordenamiento jurídico argentino la relación de empleo público nace de un contrato donde "El primero y esencial de los requisitos formales es la existencia de un acto administrativo emanado de autoridad competente (ley 22.140 artículo 1) que imponga la expresión de voluntad válida del Estado empleador."⁶⁵

⁶⁵ ACKERMAN, Mario, coord., et al. Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Grupo de los 9. Argentina, 1998. Pág. 52.

Por lo que hace a la estabilidad en el empleo, la Constitución Argentina en su artículo 14 bis la señala entre los derechos del trabajador, estabilidad que tan solo gozan y poseen los trabajadores permanentes, no se reconocen a los trabajadores no permanentes.

Para que un trabajador permanente disfrute de la estabilidad en el empleo requiere haber cumplido con un periodo de prueba de 12 meses, deberá contar con una certificación definitiva de aptitud físico intelectual, obteniendo una calificación mínima de acuerdo a cada cargo. En México, para alcanzar la inamovilidad se requiere un término de seis meses de desempeño en el cargo sin nota desfavorable en su expediente, claro está tratándose de trabajadores con nombramiento definitivo.

La legislación argentina divide a los trabajadores, en permanentes, no permanentes, de gabinete y a los contratados. Nos señala que los trabajadores o personal de gabinete es el típico trabajador de confianza de los funcionarios políticos y estos cesan sus cargo automáticamente al termino de la gestión de aquellas autoridades que los nombraron.

Es oportuno aclarar en este momento que la legislación argentina no prevé una categoría de trabajador de confianza, y a los que hacemos referencia son los altos funcionarios de una institución, existiendo solamente los ya mencionados.

Los trabajadores contratados, son aquellos cuya contratación se efectúa para la realización de servicios que por su naturaleza y transitoriedad no pueden ser suplidos por personal permanente, teniendo el impedimento de desempeñar cualquier otra función que no sea aquella para la cual fueron contratados.

Los trabajadores transitorios son aquellos para los cuales no se prevé un plazo cierto, solamente se encargan de ejecutar diversos servicios, explotaciones o ciertas tareas de carácter temporal, eventual o estacional.

Los trabajadores permanentes serán entonces todos aquellos que no se encuentren en las hipótesis antes vistas, es decir, será permanente aquel que no sea, de gabinete, contratado o transitorio, los cuales son considerados no permanentes.

Por lo que hace a la jornada laboral en Argentina, es de mencionarse que es de 40 horas semanales para el considerado personal superior y para el resto de los trabajadores es de 35 horas semanales.

2. Brasil.

Octavio Bueno Magno nos dice que "La expresión servidor público comprende no sólo a los funcionarios públicos ligados a la administración directa del Estado, sino también al personal que labora en las descentralizadas o a los servidores industriales del Estado."⁶⁶

En el estado de Brasil los funcionarios públicos que prestan sus servicios en organismos de administración directa del Estado se encuentran sometidos al régimen estatutario, así mismo hay servidores que rigen su relación de trabajo mediante contrato individual de trabajo.

⁶⁶ BUENO Magno, Octavio, et al. Instituciones de derecho Burocrático. Porrúa, México, 1987. Pág. 337.

En el caso de los organismos descentralizados, estos cuentan con autonomía para imponer a sus servidores el régimen de trabajo que les convenga, tan solo con las excepciones que la ley les señale y las nuevas administraciones deben ser hechas en el régimen de la ley laboral.

Los servidores de las empresas públicas y sociedades de economía mixta, que desarrollan actividades industriales rigen las relaciones con sus trabajadores por el régimen del CLT.

Los servidores de las fundaciones que están dotadas de facultades de derecho público se rigen por la legislación laboral, poseen el mismo régimen de los servidores pertenecientes a las entidades paraestatales brasileñas.

Aquellos trabajadores considerados dentro de la categoría de obras, se les considera fuera de la administración, por lo que el régimen que les aplica también es del CLT.

En Brasil los trabajadores eventuales no son considerados funcionarios o servidores públicos, no se da entre el Estado y los mismo un vínculo jurídico laboral, regla igualmente aplicable a los trabajadores de las empresas privadas.

El régimen jurídico de los servidores que prestan servicios de carácter temporal o para funciones de naturaleza técnica especializada están a lo que dispongan las leyes especiales.

En Brasil solo el personal de la administración directa, que en el caso de México es la Administración Pública Centralizada, que se rige por el estatuto se le considera funcionario y en el caso de los trabajadores al servicio de

organismos descentralizados se someten igual al régimen del estatuto, pero apenas se equiparan a funcionarios, pero en ningún caso poseen esa calidad.

3. Chile.

El Estado Nacional de Chile hoy en día se constituye como un Estado Unitario o Central, dividiendo su territorio en doce regiones, teniendo una administración funcional y territorialmente descentralizada, toda vez que se amplia la regulación, solo se vea el caso de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo.

Las normas de trabajo chilenas reguladoras de las relaciones jurídico laborales entre sus trabajadores y el Estado mismo, se encuentran contenidas principalmente en la Constitución Política de la República de Chile de 1980 y en la Ley Orgánica Constitucional de bases Generales de la Administración del Estado de 1986 o ley 18.575, así como otras leyes en la materia.

En Chile existe un régimen general el cual rige las relaciones entre el Estado y el respectivo personal de los diferente Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, servicios públicos centralizados y descentralizados, todo ello con el fin de cumplimentar las funciones administrativas a cargo del Estado.

Existe también regímenes especiales los cuales regulan las relaciones entre el Estado y los trabajadores académicos de las Instituciones de educación Superior, personal Sujeto al estatuto para médicos cirujanos, personal del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, personal de la planta de oficiales y vigilantes penitenciarios de la llamada Gendarmería de Chile, entre otros.

Toda persona que ingresa a la función pública Chilena, lo hace como de planta, que son aquellos que tienen un carácter permanente dentro de la función pública o a través de contrato, que son aquellos que tienen un carácter transitorio y reciben por sus servicios el pago de honorarios.

Los trabajadores de planta pueden ser titulares, que son aquellos que ocupan en propiedad un cargo vacante, suplentes, son los que ocupan un cargo el cual no es desempeñado por un titular y por último los subrogantes que son aquellos que por disposición de la ley desempeñan funciones propias de un titular o suplente que se encuentre impedido para desempeñarlo por sí mismo.

Una vez que una persona ha ingresado a la función pública se le debe de categorizar en una de las siguientes plantas:

Directivos;

Técnicos;

Administrativos y;

Auxiliares.

En el Estado Nacional de Chile no encontramos la categoría de trabajador de confianza, tal y como se contempla en nuestro país.

"Los funcionarios que tienen carácter de exclusiva confianza cesan sus cargos cuando la autoridad que los nombra así lo decide."⁶⁷

El servicio Civil Chileno comienza con el ingreso como titular de un cargo de planta y se extiende hasta los cargos inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza, que son los altos funcionarios. Los cargos públicos se proveen u otorgan mediante nombramiento y ascensos.

⁶⁷ MORGADO Valenzuela, Emilio. Ackerman, Mario, coord., et al. Op cit. Pág. 85.

Los trabajadores al servicio del Estado Chileno gozan de la estabilidad en el empleo, solo pueden ser cesados en su encargo si es que estos incurren en alguna de las causales previstas en la Ley.

Las relaciones jurídicas laborales entre el Estado y sus empleados puede terminar por renuncia voluntaria, retiro, vencimiento del plazo, muerte, declaración de vacancia, supresión del empleo o plaza y destitución.

4. Panamá.

El Estado Nacional de Panamá tiene una forma de Estado Central o Unitario, siendo su forma de Gobierno una República.

El sistema de relaciones laborales derivan de leyes de carácter nacional, las condiciones de trabajo en el sector público son determinadas en consecuencia a nivel nacional mediante estatutos legales y reglamentarios. La Constitución de 1972, dedica un Título especial a los servidores Públicos (Título XI con cuatro capítulos) estableciendo ocho carreras dentro de la función pública, más aquellas otras que determinen las leyes secundarias de la materia, a saber:

Administrativa.

Judicial.

Agropecuaria.

Docente.

Diplomática.

Consular.

Del servicio legislativo.

De las ciencias de la salud.

En el año de 1994 se agregó un régimen laboral especial para los trabajadores del Canal de Panamá, basándose éste en un sistema de méritos.

“En la legislación panameña hace falta una regulación integral y sistematizada del Trabajo en el sector público, la que existe, dispersa y en gran parte atrasada, requiere de una homogeneización y modernización, que la equipare mayormente a los principios básicos de protección reconocidos a los trabajadores de la empresa privada.”⁶⁸

La Constitución nacional Panameña separa en dos regímenes a los trabajadores, uno el de los trabajadores privados y el de los servidores públicos, en títulos diferentes, aunque el de los primeros se puede aplicar la mayoría de sus normas a la de los segundos, tal es el caso de la libertad sindical, maternidad, salario, jornada laboral, edad mínima para trabajar y contratación de extranjeros.

La Constitución Nacional en su artículo 294 conceptúa a los trabajadores al servicio del Estado como aquellas personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, Entidades Autónomas y semi autónomas y en general las que perciben remuneración del Estado.

Los servidores públicos en Panamá se dividen en:

De carrera son aquellos incorporados al sistema de méritos de las carreras públicas previstas en la Constitución.

De carrera administrativa son aquellos que ingresan mediante las normas de la ley, que no estén excluidos de la carrera administrativa por la propia Constitución y las leyes.

⁶⁸ MURGAS Torrazza, Rolando. Ackerman, Mario, coord., et al. Op. cit. Pág. 192.

Aquellos que no son de carrera, tal es el caso de los funcionarios por elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de nombramiento regulado por la Constitución, aquellos que se encuentren en periodo de prueba y aquellos que sean contratados.

Por lo que hace a la estabilidad en el empleo, la Constitución Panameña señala que la remoción de los servidores públicos no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, se les reconoce la estabilidad en sus cargos la cual esta condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Los derechos colectivos solo son alcanzados por aquellos trabajadores que son amparados por el Código de Trabajo, el cual excluye a los servidores públicos, con excepción de aquellos que regulan su relación por leyes especiales.

Como podemos darnos cuenta, en Panamá no existe, como en México, la categoría de trabajador de confianza.

5. Perú.

En este estado Latinoamericano existen dos grandes regímenes jurídicos, a saber, el de los funcionarios y servidores del Estado y los trabajadores de las actividades privadas.

La relación jurídico laboral entre el Estado Peruano y los trabajadores a su servicio tienen su fundamento en la Constitución, en su título primero "De las personas y la sociedad" capítulo IV "De la Función pública".

Los trabajadores al servicio del Estado peruano se dividen o clasifican en los siguientes:

Los pertenecientes a un grupo ocupacional profesional, que son aquellos servidores públicos que cuentan con título profesional o grado académico universitario.

Personal técnico, que son aquellos servidores que cuentan con una formación superior o universitaria incompleta o con capacitación tecnológica o en determinado caso experiencia técnica reconocida.

Personal auxiliar, son aquellos servidores con instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo.

Existe a su vez 14 diversos niveles, divididos en 8 superiores (grupo profesional), 10 del grupo técnico y 7 inferior pertenecientes al personal auxiliar, existiendo superposición de niveles entre los grupos.

Para poder progresar sucesivamente entre los diferentes niveles se toma en cuenta los factores de estudios y de formación general, la capacitación específica o la experiencia reconocida, los meritos individuales los cuales son debidamente evaluados y por último se toma en cuenta el tiempo de permanencia en el nivel.

Para el ingreso al servicio de carrera, se hace a través del concurso de oposición, entrando en el primer nivel o inicial de cada uno de los grupos ocupacionales.

Los servidores públicos peruanos alcanzaron la estabilidad en el empleo en el año de 1950, misma inamovilidad que se plasma en el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, el cual no permite la separación o despido injustificado de

ningún servidor público, y en el caso deberá hacer sujetándose a un riguroso procedimiento donde deban cumplirse con los requisitos de fondo y forma.

Los servidores públicos peruanos gozan de un pleno derecho a la sindicalización, toda vez que Perú ratificó el convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la protección del derecho de sindicalización en la administración pública.

6. República Dominicana.

El Estado Dominicano emplea asalariados en tres grandes grupos, los que pertenecen a la administración Central, al Sector descentralizado y los de las Empresas del Estado.

Los trabajadores de la administración central, específicamente los del poder Ejecutivo rigen sus relaciones por la ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa, en tanto los trabajadores de los poderes Legislativo y Judicial se rigen por la Ley 2059 del 22 de julio de 1949, la cual dispone que los funcionarios y empleados del Estado no se rigen por la ley sobre el servicio civil y carrera administrativa, sino que estarán bajo el amparo de las leyes y reglamentos que constituyen el Estatuto de los Funcionarios y Empleados públicos.

Los trabajadores pertenecientes al sector descentralizado, que son las instituciones autónomas del estado y los Municipios. Estos trabajadores quedan sujetos en principio a la naturaleza intrínseca de la entidad, en caso contrario se le aplicará el estatuto propio de los funcionarios y empleados públicos.

Aquellos trabajadores que prestan sus servicios a las empresas estatales se les aplica el Código de Trabajo.

Técnicamente, la ley del servicio civil y carrera administrativa prevé la existencia de funcionarios y empleados públicos, categorizándolos en:

Cargos y servidores de libre nombramiento y remoción y servidores de carrera. Los primeros no están sujetos a la oposición, son altos funcionarios y personal de alta confianza del presidente, como son, secretarios, subsecretarios de Estado, consultor jurídico, contralor general, embajadores, titulares de los diferentes organismos autónomos del Estado y otros de jerarquía similar o de alta confianza del presidente, los directores y subdirectores generales y nacionales, los administradores y subadministradores, los gobernadores civiles, los miembros del Ministerio Público, los secretarios de confianza y los empleados de alta dirección, administración y asesoría.

Todos los demás cargos y funcionarios dependientes del Ejecutivo no considerados de libre nombramiento y remoción se consideran de carrera.

El personal de carrera para que se les expida un nombramiento por parte del presidente de la República deben sujetarse al cumplimiento de los requisitos mínimos, demostrar capacidad en un concurso de oposición y llenar un requisito de prueba requerido.

“La carrera administrativa aún no se conoce en la República Dominicana; el nombramiento de los funcionarios y empleados públicos de cualquier poder del Estado responde al simple clientelismo partidista.”⁶⁹

⁶⁹ ALBURQUERQUE, Rafael. Ackerman, Mario, coord., et al. Op. cit. Pág. 323.

El empleado de carrera disfruta del derecho a la estabilidad en el empleo siempre que desempeñe sus funciones con eficiencia, lealtad, honestidad y disciplina, los de libre nombramiento y remoción no gozan de este derecho.

De lo expuesto con anterioridad desprendemos que en la República Dominicana no existe la categoría de trabajador de confianza como existe en nuestro país, aunque si se prevé personal de confianza, el cual es de alta confianza del presidente dominicano.

7. Uruguay.

La República de Uruguay tiene una forma de Estado Unitario, el cual esta ampliamente descentralizado ya que se integra con los tres poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y una serie de organismos independientes que actúan casi como *cuasi* poderes; además de los poderes centrales, encontramos diversos servicios industriales y comerciales del Estado, conocidos como entes autónomos.

En una situación de menos autonomía se encuentran los organismos descentralizados, a los cuales la ley le concede autonomía en un grado compatible con el contralor del Poder Ejecutivo.

En Uruguay se conoce con el nombre de funcionarios a los empleados de todos los organismo antes mencionados. "la evolución normativa aplicable a los funcionarios públicos es muy compleja y muy difícil de reseñar, por cuanto durante mucho tiempo se aprobaron normas sueltas sin ninguna sistematización."⁷⁰

⁷⁰ PIA Rodríguez, Américo. Ackerman, Mario, coord., et al. Op. cit. Pág. 288.

El régimen actualmente vigente en el Uruguay está concretado por el Decreto número 200/97 del 18 de junio de 1997 que aprueba el Texto Ordenado de las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de funcionarios públicos, mismas disposiciones reglamentarias que van adjuntas y se consideran parte integrante de este decreto, al cual se le conoce como TOFUP.

El Texto Ordenado de las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de funcionarios públicos, se trata de un sistema en el que se ordenan numéricamente normas procedentes de la Constitución, las leyes, convenios internacionales de trabajo, documentos internacionales como es el Pacto de San José de Costa Rica, y textos nuevos.

El texto se divide en un Título preliminar sobre el ámbito de aplicación de doce libros, que regulan el ingreso a la función pública, el escalafón, la estructura organizativa, derechos y obligaciones, movilidad de los funcionarios, carrera administrativa, compensaciones y beneficios, normas disciplinarias, servicio civil, régimen de peticiones y recursos administrativos y desvinculación funcional.

Hemos dicho que en Uruguay funcionario público es un concepto amplio, pero no todos se rigen por el mismo estatuto, existen diversidad de regímenes jurídicos, el TOFUP se aplica exclusivamente a los funcionarios de la Administración Central, exceptuando a los militares, policías, diplomáticos y a los magistrados del Ministerio Público y Fiscal, quedan también fuera los funcionarios que prestan sus servicios a los otros poderes del Estado, los de los entes autónomos y los de los gobiernos departamentales.

Para ingresar a la función pública se requiere ser ciudadano Uruguayo, contar con derecho al voto, tener aptitud moral y física, presentar juramento de

fidelidad a la bandera, tener filiación democrática (firmar declaración jurada de adhesión al sistema republicano representativo de gobierno).

Para ingresar a la función pública en los escalafones correspondientes a Técnico profesional, técnico, administrativo y especializado, solo podrá hacerse mediante concurso de oposición y méritos o en su caso méritos y prueba de aptitud.

Para ingresar en el escalafón de oficios, Servicios auxiliares y como personal no incluido en los anteriores escalafones, solo podrá hacerse mediante concurso de oposición y méritos, a través de méritos y prueba de aptitud o mediante sorteo.

Los que ingresen a la función pública lo harán provisionalmente y pueden ser separados dentro del plazo de seis meses, por las autoridad que los nombró fundando el decreto que así lo determine, una vez transcurrido ese plazo adquiere el derecho al empleo.

Es importante mencionar que el Estado de Uruguay y los diferentes organismos del Estado, están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, debiendo ingresar una proporción mínima no inferior al cuatro por ciento de las vacantes existentes.

Por lo que hace a estabilidad de los trabajadores al servicio del Estado, esta deriva de una disposición Constitucional, que data desde el año de 1830, proviene de la primera Constitución, por lo que para destituir a los empleados por ineptitud, omisión o delitos, en todos los casos se hará con acuerdo de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente y en último caso deberá pasarse el expediente a la justicia.

“La protección, pues, es muy eficaz por que limita las causas de destitución y le da la garantía adicional de la exigencia de la venia del Senado, lo que supone un contralor severo de la comprobación de que se ha configurado alguna de las causales previstas.”⁷¹

En Uruguay no se encuentran dentro de la carrera administrativa aquellos funcionarios de carácter político o los que se consideren de particular confianza, mismo que deberán estar previstos en una ley que haya sido aprobada por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada cámara, estos podrán ser nombrados y removidos por el órgano administrativo correspondiente, por lo que no cuentan con una estabilidad en el empleo o derecho al trabajo, como se habla en el Estado Uruguayo.

De lo anterior expuesto podemos desprender con claridad que en el Estado en comento no existe la categoría de trabajador de confianza como la conocemos en nuestro país, pero si se prevé la existencia de personal de particular confianza, los cuales como ya hemos dicho no gozan de estabilidad en el empleo, ahora en lo que respecta a la estabilidad o inamovilidad de los funcionarios públicos nos llama la atención de sobre manera el hecho de que para que puedan ser destituidos, la Cámara de Senadores del Uruguay tenga que tomar una decisión en ese sentido, que comentario podemos hacer al respecto, si sabemos que en nuestro país para destituir a un empleado público es relativamente fácil, ya sea por decisión unilateral del titular de la dependencia o a través de un procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya sea se trate de trabajadores de confianza o de base, respectivamente.

⁷¹ PLA Rodríguez, Américo. Ackerman, Mario, coord., et al. Op. cit. Pág. 300.

CAPITULO IV

Una nueva regulación para los Trabajadores de Confianza

A. La necesidad de una nueva regulación para los trabajadores de confianza.

Hasta el momento hemos hecho un recorrido a través de las diferentes legislaciones que han existido para regular las relaciones de los trabajadores del Estado, analizado su situación legal actual y comparado la situación que se guarda con relación a los trabajadores del Estado de otros países hermanos, por lo que ahora consideramos oportuno dar nuestra solución al problema planteado.

La necesidad de que exista en México una regulación especial para los trabajadores en confianza la basamos en las siguientes consideraciones:

1. Por la existencia de diversos regímenes burocráticos

Primeramente, en la existencia de una gran diversidad de regímenes que contemplan a los trabajadores al servicio del Estado. En nuestro país existen además de los trabajadores en General (aquellos regulados por la Ley Federal del Trabajo), los llamados trabajadores del Estado, los cuales como ya hemos visto, se encuentran previstos en un régimen típico o general y los pertenecientes a los llamados regímenes especiales o atípicos, estos deberán regular sus relaciones laborales de acuerdo lo dispongan sus propias leyes.

Encontramos también a los trabajadores de los diversos organismos descentralizados, órganos que forman parte del Estado Mexicano, los cuales como ya hemos visto se rigen unos por el apartado A y otros por el B, dependiendo de la ley o acuerdo que los crea y tomando en cuenta las circunstancias políticas en el momento de su creación.

Sin perjuicio de lo anterior también encontramos once organismos descentralizados previstos por el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo como ya hemos mencionado se ha considerado inconstitucional por ir más allá de lo que la propia constitución establece.⁷²

Los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios se regirán de acuerdo a la ley que expidan las legislaturas locales, siempre y cuando se ajusten a lo establecido por el artículo 123 Constitucional, mismo que tiene dos apartados y sin que se señale de manera específica a cual de los dos apartados han de sujetarse para regular las relaciones laborales con sus trabajadores, encontrándonos ante una laguna de la ley, más no ante una facultad concedida a las legislaturas estatales de poder designar a que apartado han de sujetarse.

“Resulta obvio que la diversidad de regímenes jurídico laborales que regulan la función pública en México ha venido generando una serie de incongruencias en el tratamiento que reciben los servidores públicos de las distintas dependencias y entidades.”⁷³

⁷² Supra. Pág. 41 .

⁷³ MARTÍNEZ Morales, Rafael. Op. cit. Pág. 358.

2. Por la falta de estabilidad en el empleo.

La incertidumbre e inseguridad jurídica en que los trabajadores de confianza se hallan, al carecer del derecho constitucional a la Estabilidad en el empleo, ya que sin existir una causa objetiva de pérdida de la confianza, se les terminan los efectos de su nombramiento, sin que exista ningún procedimiento para ello, y sin respetarse la garantía de audiencia que todo individuo en México disfruta.

Cuando un trabajador de confianza al servicio del Estado es separado de su cargo y al considerar que se le han violado sus derechos, acude al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien se declara competente para conocer del conflicto, pero resuelve que dicho trabajador carece de acción para demandar la reinstalación o el pago de la indemnización constitucional.

El hecho de acudir al juicio de amparo indirecto, se ha resuelto que en este caso el Estado actúa como patrón y no como autoridad responsable, lo que da por resultado que la demanda de amparo interpuesta sea desestimada, declarándose la improcedencia del juicio de garantías.

Como señala Acosta Romero, "las mejoras, beneficios y prestaciones que obtengan en sus luchas, los trabajadores de base deben hacerse extensivos a los de confianza, en razón de su calidad que por sí mismo adquieren de trabajadores y el hecho de que su actividad, la mayoría de las veces, tengan luces intelectivas no debe ser motivo de discordia para que se hagan merecedores de la protección legal."⁷⁴

⁷⁴ ACOSTA Romero, Miguel. Op. cit., Pág. 362.

Por que todo trabajador del estado como individuo protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, gozan de las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.

3. Por que el concepto de Trabajador es genérico.

En México el concepto de trabajador es genérico, no se puede establecer ninguna distinción entre ellos, por lo que toda persona que preste un servicio personal subordinado y reciba a cambio una remuneración es trabajador, ya sea que este servicio se preste a un particular o al mismo Estado.

Si todos los trabajadores en México somos iguales, no entendemos por que a los trabajadores de Confianza al servicio del Estado se les excluya de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para nosotros los trabajadores de confianza al servicio del Estado gozan de todos los derechos consignados en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, tan solo con las excepciones ya conocidas del derecho a la estabilidad y de los derechos colectivos.⁷⁵

"El hecho que los trabajadores de confianza sean excluidos de la citada ley, no quiere decir que no estén regulados por el derecho; lo que sucede es que su *estatus* es diferente: les son aplicables en primer término la Carta Magna, las condiciones generales de trabajo de su centro de adscripción, la Ley Federal del Trabajo, supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etcétera."⁷⁶

⁷⁵ Vid. Supra, Pág. 65

⁷⁶ MARTINEZ Morales, Rafael. Op. cit. Pág. 367.

Entonces al gozar un trabajador de confianza al servicio del Estado de todos los derechos Constitucionales consagrados en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se hará necesario que dichos derechos para ser ejercidos plenamente se reglamenten en la Ley secundaria, que en el presente caso será la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Pero como ya hemos visto nuestra actual Ley burocrática excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza, lo que nos da por resultado que dichos derechos Constitucionales de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, vienen a ser lo que se han denominado *Derechos Difusos*.

Este hecho nos da por resultado que los trabajadores de confianza al Servicio del Estado solo disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, quedando sin reglamentación lo concerniente a jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, prima vacacional, derechos de escalafón y lo referente al cese y suspensión de los efectos del nombramiento por causa justificada.

"[...] mucho se ha comentado sobre la necesidad de reglamentar la situación jurídica de los trabajadores de confianza, algunos tratadistas opinan que debería incluirse un capítulo especial en la ley para los empleados de confianza, otorgándoles al igual que en la Ley Federal del Trabajo la posibilidad de reclamar mediante juicio, el pago de una indemnización cuando se les separe injustificadamente."⁷⁷

⁷⁷ HERRAN Salvati, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F. op. cit., Pág. 40.

4. La categoría de trabajador de confianza es conquista patronal.

Si bien es cierto que los fines perseguidos por el Apartado "A" y por el "B" del artículo 123 Constitucional son distintos, ya que el primero busca lograr el equilibrio entre el capital y el trabajo y el segundo lograr la adecuada prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

El apartado "A" de nuestro artículo 123 Constitucional no prevé de manera expresa la existencia de Trabajadores de Confianza, esta categoría surgió por primera vez en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en dicha ley se hacía la distinción respecto de estos trabajadores a los cuales denominó en ese entonces *empleados de confianza*, sin regularlos mayormente al señalar el artículo 48 que:

"Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aun cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa."

Ahora recordemos que cuando se discutía la nueva ley laboral en el Congreso de la Unión, la comisión encargada de formular el proyecto, además de consultar las tesis doctrinales y de jurisprudencia, escuchó también a los diferentes sectores, por lo que el tema de los trabajadores de confianza fue ampliamente controvertido.

Dando por resultado que se utilizara una fórmula doble, en la primera se dio un concepto general, el cual se individualizaría lo que sería un trabajador de

confianza, señalándose que la categoría de trabajador de confianza dependía de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le diera al puesto; en tanto la segunda fórmula consistió en hacer una enunciación de los principales puestos de confianza incluyéndose una frase final que permitiera extender la categoría a otras funciones semejantes, dando lugar a la analogía otorgándose a las Juntas de Conciliación y Arbitraje la facultad decisoria.

La segunda fórmula provocó inquietud entre el sector patronal y sector de los trabajadores, los primeros querían que la enumeración se ampliara, mientras la segunda se redujera, rechazando a su vez la analogía que daba margen a la ampliación.

El resultado final fue el adoptar la primera fórmula, la del concepto general que se individualizaría, considerándose que los trabajadores de confianza son trabajadores y no empleados, dándose así una característica de igualdad, surgiendo entonces el concepto genérico de trabajador, siendo los de confianza sujetos de la protección legal con las modalidades que impone su naturaleza.

El fin del apartado "B" del artículo 123 Constitucional como ya mencionamos es el de regular apropiadamente la relación de trabajo entre el Estado y los Trabajadores a su servicio, con el objeto de lograr la adecuada prestación de los servicios públicos a cargo del Estado, aquí no existe una lucha de clases entre el Estado y los Trabajadores, por lo que consideramos conveniente que en el nuevo capítulo de la Ley Burocrática que proponemos respecto de los trabajadores de confianza se utilice igualmente una fórmula general, la cual debe individualizarse en la práctica y en caso de controversia sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien resuelva en última instancia si un trabajador desempeña funciones consideradas de confianza o no.

5. La inclusión de un nuevo capítulo no es inconstitucional.

Nuestra propuesta de un nuevo capítulo de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que regule la relación laboral existente entre los trabajadores de confianza y el Estado, no es inconstitucional, por las siguientes razones:

Primeramente, los trabajadores de confianza se encuentran previstos en el propio texto del apartado B del Artículo 123 Constitucional en su fracción XIV, haciéndolos sujetos activos del derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, derechos que no se contraponen en forma alguna con el resto de los derechos otorgados a los trabajadores de base, claro, con las excepciones ya apuntadas de la estabilidad en el empleo y los derechos colectivos, ya que al ser trabajadores deben de disfrutar de todos los derechos laborales, con las modalidades que no destruyen dichos beneficios, modalidades derivadas de la naturaleza de sus funciones.

Funciones que tienen por objeto que se cumplan los fines del Estado, entre otros, lograr la cohesión social y la eficaz prestación de los servicios públicos, y los trabajadores al ser agentes del Estado y llevar a la práctica esos fines contribuyen a una mejoría social, por lo que deben ser acreedores de mayores derechos que les permitan vivir con dignidad de su trabajo.

Por lo manifestado consideramos oportuno que se reforme la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, agregando un capítulo especial que atendiendo al carácter singular de los trabajadores de confianza, tome en cuenta las necesidades personales de quien se desempeñe con esta categoría de trabajador, nivelándolas con las características del cargo que se desempeña, sin que se pierda la correcta y eficaz prestación del servicio público, a efecto de

que se brinde una plena protección para el ejercicio de sus funciones, garantizándose en la medida de las posibilidades, el derecho a tener un trabajo digno y socialmente útil.

B. Un nuevo capítulo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una vez que hemos manifestado las razones por las que consideramos oportuno que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deba ser reformada a efecto de que le sea agregado un nuevo capítulo, el cual regulará las relaciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores de confianza a su servicio, se hace necesario señalar con precisión cual sería el contenido de este nuevo capítulo.

Consideramos oportuno que, dicho capítulo se ubicara dentro del Título Segundo de la actual ley, denominado Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, como el Capítulo VIII (De los Trabajadores de Confianza).

Es pertinente la ubicación anterior toda vez que si lo que se busca es regular las relaciones jurídicas laborales entre el Estado y los trabajadores de confianza a su servicio, y el Título en donde lo ubicamos tiene por objeto señalar cuales son los derechos y obligaciones de los trabajadores y al ser los de confianza trabajadores, nos resulta lógico entonces que se encuentren previstos en el título que se menciona.

Como hasta el momento se ha podido advertir, no basta con la simple inclusión del nuevo capítulo, habrá que modificar algunos otros artículos a efecto de dar

coherencia a la reforma propuesta, dichas modificaciones se mencionarán conforme se vaya desarrollando nuestra propuesta.

1. De la relación jurídico laboral.

Como hemos mencionado anteriormente,⁷⁸ existe una plena y válida relación jurídico laboral entre el Estado y los trabajadores de confianza a su servicio, resultando necesario para que estos trabajadores de confianza se encuentren previstos y protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, deberá reformarse su artículo 2º, en el sentido de suprimir del texto de dicho artículo la expresión "*de base*", lo que nos dará por resultado que la relación jurídica de trabajo se entienda establecida entre el Estado y todos los trabajadores a su servicio, sin hacer distinción alguna si se trata de los de base o de los de confianza.

Proponemos entonces que el texto de dicho artículo 2º se lea de la siguiente manera:

"Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entienda establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los *trabajadores a su servicio*. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación."

Una vez aclarado entre quienes se entenderá establecida la relación jurídica de trabajo, podremos pasar al artículo 3º que nos define al trabajador, continuándose con el artículo 4º, que nos señala que los trabajadores se dividen

⁷⁸ *Supra*. Pág. 43

en dos grupo: de confianza y de base, artículos que no deben ser objeto de modificación alguna.

2. De los trabajadores de confianza.

En cumplimiento al artículo 123 apartado "B" fracción XIV Constitucional que señala que solo la ley determinará los cargos que han de considerarse de confianza, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 5º enumera las funciones consideradas de confianza, es un listado casi interminable, mismo que como ya hemos dicho contrasta con la claridad y sencillez de la Ley Federal del Trabajo.

Los trabajadores de confianza son trabajadores de excepción, es decir, la gran parte de los trabajadores de una institución o dependencia deben ser de base y los menos de confianza, ya que en ellos recae la toma de decisiones, y dirigen el rumbo de cada dependencia.

Si el trabajo de confianza es de excepción, consideramos oportuno entonces que el artículo 5º vigente de la ley burocrática sea reformado, en el sentido de limitar al máximo posible las funciones consideradas de confianza, para que dichos trabajadores sigan siendo la excepción y no se conviertan en la generalidad.

Aunado a lo anterior, toda norma jurídica debe ser general y abstracta, por lo que no debe tener referencias particulares a actos y sujetos, norma que será aplicada en primera instancia por la institución o dependencia al establecer una relación jurídico laboral con una persona física, al extenderle un nombramiento como trabajador de confianza y en el supuesto caso de aplicación de dicho

precepto surja una controversia sobre la naturaleza de las funciones desempeñadas, exista una presunción *juris tantum* de que la función no es de confianza, resultando necesario probar que de conformidad con la naturaleza de las funciones, se dan los caracteres de la excepción, siendo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quien tenga la última palabra al dictar su laudo.

El artículo 5° de la actual ley deberá a nuestro criterio contener una fórmula distinta, debe señalarse de la manera más general y abstracta posible cuales serán las funciones de confianza, que resultan a final de cuenta la característica distintiva de esta categoría de trabajadores, igualmente deberá mencionar que los altos funcionarios de confianza tiene el carácter de titulares de cada una de las dependencias e instituciones.

Proponemos que el texto del artículo 5° de la ley tenga el siguiente texto:

“Artículo 5°. Son trabajadores de confianza los que desempeñen funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización cuando tengan carácter general, así como aquellos que determinen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias administrativas.”

Los altos funcionarios de confianza como Titulares de las diferentes Dependencias y Entidades Administrativas del Estado, serán considerados Representantes de las mismas, y en tal concepto los obligan en sus relaciones con sus Trabajadores.

Con esto pretendemos que en México exista una nueva regulación para los trabajadores de confianza del Estado, la cual proteja de una manera más celosa los derechos que por el solo hecho de ser trabajadores deben gozar, sin aducir

de que por realizar ciertas funciones o gozar de una remuneración mejor, sean excluidos de los demás derechos.

Consideramos que el hecho de otorgar una serie de derechos laborales a los trabajadores de confianza, no implica que desaparezca esta categoría, toda vez que la distinción entre trabajadores de base y de confianza se basa en las funciones que desempeñan los segundos, más no de los derechos que gozan los trabajadores, es decir, la excepción se haya precisamente en las funciones desempeñadas por los de confianza, más no por los derechos que estos puedan o no gozar, ya que si tomamos como válido un criterio que se fundamente en los derechos que se disfrutan, a nuestra consideración surgiría entonces una desigualdad entre unos y otros, no olvidemos que el concepto de trabajador es único, y de que todo individuo es igual ante la ley.

3.- De la inclusión de los trabajadores de confianza.

Para que exista una adecuada aplicación de la Ley y del nuevo capítulo que proponemos, deberá reformarse el artículo 8° de la ley burocrática, toda vez que actualmente señala que "Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5° [...]"

Como hemos visto el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluye expresamente a los trabajadores de confianza de su aplicación, lo cual es contrario a nuestra propuesta, por lo que deberá reformarse dicho artículo en el sentido de que incluya a los trabajadores de confianza como sujetos de la norma, es decir, el ámbito de validez personal de la norma, debe incluir a los trabajadores de confianza, además de que dicho artículo nos deberá remitir al capítulo especial que proponemos.

El texto del artículo 8º que proponemos sería el siguiente:

“Artículo 8º. Los trabajadores de confianza a los que se refiere el artículo 5º de esta ley se sujetarán a lo dispuesto por el Capítulo VIII del Título Segundo de la presente ley; quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

Nuestra propuesta tiene como fin principal el que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sean incluidos en el régimen de la ley burocrática, ya que de nada serviría, limitar a quienes se les considere con esa categoría si al final de cuentas los excluimos de la aplicación de la ley.

Por lo que hace a los militares y personal del servicio exterior mexicano, éstos constituyen parte de los regímenes burocráticos especiales o atípicos, siendo su característica esencial el regularse por sus propias leyes y no por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, aunado a lo anterior poseen cada uno de ellos un servicio de carrera que les permite obtener ascensos los cuales traen aparejados entre otras mejoras laborales, un salario mayor.

En el caso de aquellas personas que prestan sus servicios por honorarios deberán ser excluidos de la aplicación de la ley, por la simple razón de que estos realizan una actividad profesional de tipo liberal, aquí el vínculo jurídico es de diferente naturaleza, es un vínculo jurídico civil el cual se establece bajo un contrato de prestación de servicios profesionales, por lo que las partes son iguales, con derechos recíprocos, no existe aquí trabajador (no se dan las

características de un trabajo personal y subordinado) ni patrón, por lo tanto si el objetivo es proteger a los trabajadores y estos al no serlos, están fuera del ámbito de validez personal de la norma por lo que debe excluirse de la aplicación de la ley.

Por lo que respecta al personal de vigilancia de las penitenciarias, cárceles y galeras, llamados comúnmente custodios, tienen a su cargo la seguridad del centro de reclusión, así como la seguridad personal de los internos, de la visita, y de los demás trabajadores del centro, estos custodios en estricto derecho no son considerados de confianza, ya que de acuerdo a la ley actual no se encuentran previstos en el artículo 5° de la ley burocrática, en este sentido serían trabajadores de base, tal y como lo dispone el artículo 6° de la ley, pero se les asimila a la categoría de trabajadores de confianza y por razones de seguridad pública estos son excluidos del régimen de la ley burocrática, se aduce que los custodios desempeñan una función de carácter público, que se traduce en brindar una protección, seguridad y tranquilidad a la población al tener a su cargo la custodia de aquellos sujetos que han cometido algún delito y que representan un peligro para la sociedad.

Hasta aquí este tema, el cual a nuestro parecer requiere un estudio más profundo, lo único que diremos hasta el momento es que para nosotros los custodios deben ser igualmente tutelados por la ley burocrática, ya que si bien es cierto que los custodios tienen a su cargo una función de vigilancia, esta no tiene el carácter de general.

“Es de comentarse por que parece una verdadera injusticia , que se incluyan dentro de los no protegidos por la Ley a quienes presten servicios como personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; parece injusto por que este personal es puramente operativo y está sujeto a las

ordenes de sus superiores, de tal suerte que no existe fundamento para hacerlos aparecer como si pudieran crear o cambiar situaciones generales."⁷⁹

4.- De la exclusión de los altos funcionarios.

En nuestro primer capítulo hicimos la distinción entre trabajadores de confianza y altos funcionarios, al referirnos a éstos últimos lo hicimos en el sentido de señalar que generalmente son los titulares de la dependencias o entidades, que su cargo lo ejercen, no en virtud de un nombramiento, sino más bien por ejercer un cargo de elección popular, por designación directa del jefe del ejecutivo, o por propuesta del ejecutivo con ratificación del senado o de las Cámaras de Diputados Locales, como sucede con los Ministros de la Suprema Corte o los Magistrados de los diferentes poderes Judiciales de las entidades federativas, todos estos representan al más alto nivel a las instituciones del Estado, tienen a su cargo la decisión y responsabilidad de los más importantes problemas de nuestro país; Estos altos funcionarios para que se les pueda exigir responsabilidad, se requiere de declaratoria del poder legislativo, es decir, son sujetos de fincárseles una responsabilidad política.

El Estado tal y como lo definió Eduardo García Maynez y al ser la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce sobre determinado territorio; en conformidad a nuestras leyes y en especial al Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 25 fracción I, es una persona jurídico colectiva.

El Estado como persona jurídico colectiva requiere para llevar a cabo sus fines de los servicios de las personas físicas, a través de éstos se encarna el Estado,

⁷⁹ CANTON Moller, Miguel. Op. cit. Pág. 88.

las personas físicas representan materialmente al Estado, dando vida a las instituciones y materializando sus fines.

Los altos funcionarios a que hemos hecho referencia no se incluyen en nuestra propuesta de una nueva regulación jurídico laboral para los trabajadores de confianza, si bien es cierto que son *altos funcionarios de confianza*, no debe considerárseles trabajadores, sino más bien, patrones.

En conformidad con la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, la relación jurídico laboral se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores a su servicio, así tenemos entonces que el Estado Patrón como sujeto de la relación de trabajo, actúa a través de los titulares y estos al ser altos funcionario de confianza, en ellos recae la más alta representatividad del Estado, tienen una índole directiva, gozan de facultades de dirección y toma de decisiones hacia dentro y fuera de la dependencia o institución, por lo que debe considerárseles como patrones, y como tales, sus obligaciones y derechos son de índole diversa, por lo tanto no les puede ser aplicada nuestra propuesta, ya que este va dirigida en beneficiar a los trabajadores de confianza.

5. Los derechos y obligaciones inherentes al cargo.

Hasta el momento hemos mencionado en múltiples ocasiones que los trabajadores de confianza si disfrutan de los demás derechos consagrados en la declaración de derechos sociales de los trabajadores del Estado, que no únicamente están protegidos por lo que hace a su salario y los beneficios de la seguridad social, que a pesar de que la ley los excluye de su aplicación, no significa que se pasen por alto los derechos constitucionales, al ser el de

confianza un trabajo de excepción, estos no dejan de ser trabajadores y por lo tanto sujetos de la protección legal.

Hasta el momento no existe jurisprudencia definida en el sentido de que a los trabajadores de confianza no les beneficien los derechos consagrados en las diferentes fracciones del artículo 123 constitucional apartado B, derechos que sí gozan los trabajadores en general, existen tan solo tesis aisladas, para nosotros la Fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional no es limitativa en cuanto a los derechos reconocidos a los de confianza, sino más bien es enunciativa, señala de una manera expresa que éstos disfrutarán de la protección legal del salario y de la seguridad social, pero sin señalar igualmente de manera expresa que se les excluya de los demás derechos del apartado B.

Si el artículo 123 Constitucional en su generalidad es tutelar de los trabajadores, creemos entonces que la interpretación que se haga de todas sus disposiciones debe ser de igual forma, tutelar en beneficio del trabajador ya sea este de la iniciativa privada o al servicio del estado o su categoría sea de base o de confianza.

El nuevo capítulo que proponemos deberá señalar en uno de sus artículos que:
“Los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 8º de esta ley se rigen por las normas de este capítulo y por las normas generales de esta ley en cuanto no las contraríen.”

Este artículo tiene como fin principal el señalar que las normas aplicables a los trabajadores de confianza, son normas especiales, mismas que prevalecen sobre las generales, en razón de que el trabajo de confianza es un trabajo de excepción.

Los derechos previstos por este apartado B y que consideramos que si son aplicables a los de confianza y por lo tanto deben estos reglamentarse en el capítulo que proponemos son los siguientes:

5.1 Jornada de Trabajo.

La jornada de trabajo debemos de conceptualarla como el tiempo en que el trabajador se encuentra a disposición del patrón, para la prestación de un servicio personal y subordinado.

El tiempo en que un trabajador se encuentra a disposición del patrón no puede ser ilimitado, existe una necesidad de limitar la jornada atendiendo a diversos aspectos, los cuales buscan fundamentalmente proteger la vida y la salud del trabajador; los aspectos a que nos referimos son médicos, psicológicos, económicos y sociales.

Desde el punto de vista médico, una jornada de trabajo excesiva o prolongada trae como consecuencia cansancio y agotamiento del trabajador, situación que puede repercutir gravemente, puede ser causa de accidentes de trabajo, que perjudican al trabajador, al Estado mismo y a la ciudadanía, ya que el servicio público puede verse afectado.

Psicológicamente afecta al trabajador una jornada excesiva, trayéndole disturbios emocionales, y por supuesto una disminución en el desempeño personal.

El aspecto económico y una jornada de trabajo prolongada trae como consecuencia una falta de rendimiento y de productividad, el trabajador que no

se encuentra en plenitud de sus facultades por falta de descanso, puede acarrear perjuicios económicos de diversa índole.

Y por último, el aspecto social, si no se limitara la jornada de trabajo, el trabajador se encontraría impedido prácticamente para desarrollarse y convivir dentro del medio social que lo rodea, todo trabajador es miembro de una familia, núcleo de la sociedad, teniendo la necesidad de cumplir con determinados roles sociales.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado generalmente laboran más horas de las establecidas en las jornadas legales en razón de las exigencias de la función desempeñada, la atención de asuntos relevantes requieren de la atención personal de esta categoría de trabajador, existen ocasiones en que dichos asuntos no pueden posponerse, por eso existe la necesidad de que dichos trabajadores laboren más tiempo que el previsto legalmente.

Pero de igual manera el trabajar una jornada extensa acarrea al trabajador de confianza cansancio y agotamiento, mismo que se verá reflejado en su actividad cotidiana y por lo tanto en su rendimiento, por lo que consideramos que las razones por las que la jornada de trabajo se limita, son válidamente aplicables a esta categoría de trabajador, resulta entonces que los trabajadores de confianza tienen derecho a disfrutar de una jornada laboral máxima, la cual podrá prolongarse por circunstancias excepcionales para la atención de circunstancias igualmente excepcionales, de lo contrario el trabajador de confianza no se encontrará en plenitud física y mental para avocarse en aquellos asuntos delicados que requerirán de toda su atención.

5.2 Día de descanso.

El día de descanso obligatorio tiene al igual que la jornada máxima diaria, lograr que el trabajador se encuentre en plenitud y en una adecuada aptitud física y mental para el desarrollo de su función pública, por lo que los aspectos mencionados son igualmente válidos tratándose del día de descanso.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado deben disfrutar de un día de descanso como mínimo, necesitan disfrutar de periodos de descanso lo que les permitirá reponer las fuerzas, ahora salvo casos de verdadera urgencia y en asuntos que requieran de una atención inmediata y personal, los trabajadores de confianza acudirán a realizar sus labores; el día de descanso debe ser con goce de sueldo integro.

5.3 Vacaciones.

Nuestro maestro José Dávalos Morales al respecto nos dice "Las vacaciones persiguen el objeto, como los días de descanso semanal, que en un período más o menos largo, el trabajador se olvide un poco de su trabajo, se libere de las tensiones a que está sujeto todos los días, recupere las energías perdidas; en fin, que pueda descansar sin la preocupación de tener que iniciar una nueva jornada de trabajo."⁸⁰

Estamos de acuerdo con el maestro, todo trabajador deberá disfrutar al menos de un periodo de vacaciones, el trabajador de confianza tiene la necesidad de disfrutar de un periodo de descanso, en este caso más prolongado que el descanso semanal, este descanso debe ser disfrutado por todos los trabajadores de confianza con independencia del nivel jerárquico que ocupen.

⁸⁰ DÁVALOS Morales, José. Derecho del Trabajo. Op. cit. Pág. 196.

5.4 Medidas de protección al salario.

El salario de los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentra Constitucionalmente protegido en la fracción XIV del apartado B del Artículo 123, todo trabajador de confianza gozará de este derecho sin restricción o limitación alguna, por lo que gozan de derecho y de acción para defender su salario ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Aparte de lo establecido en la fracción XIV, las fracciones IV, V y VI, establecen otras medidas para la protección del salario del trabajador, a saber, el salario no podrá ser disminuido durante la vigencia de éste ni podrán ser inferiores a los mínimos legales; el salario no podrá ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos, en su caso solo los que la ley autorice y por último a trabajo igual corresponde salario igual, sin tener en cuenta el sexo del trabajador, este último principio no puede aplicarse de manera generalizada a los trabajadores de confianza, esto en razón de la diversidad de funciones y responsabilidades a cargo de los trabajadores de confianza.

Todas estas medidas de protección al salario las gozan los trabajadores de confianza, toda vez que al prestar su servicio lo hacen a cambio de recibir una remuneración, aunado a que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución, tal y como lo dispone nuestro artículo 5º Constitucional.

5.5 La designación del personal y del escalafón.

La fracción VII dispone "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública."

En tanto la fracción VIII señala "Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia."

Consideramos que la única manera de llevar a la práctica estas dos fracciones es a través del establecimiento de un funcional y eficaz servicio civil de carrera, deberá expedirse un ordenamiento jurídico o en su caso regularse dentro de las leyes orgánicas de cada una de las dependencias públicas, mismo que se encargará de establecer bases para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de la función pública.

La finalidad del servicio civil de carrera "Atiende, pues, al interés del servicio; más al lado de éste, es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada. Debe, pues, compaginarse el interés del funcionario con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un derecho del funcionario y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas."⁸¹

Los trabajadores de confianza deberán de gozar de estas prerrogativas toda vez que traería como consecuencia una profesionalización del servidor público, circunstancia que redundará en un mejor funcionamiento de las dependencias, consiguiéndose así una mejoría en beneficio de la colectividad.

Las prerrogativas ya enunciadas deberán gozarlas todos los trabajadores de confianza, por el solo hecho de ser trabajadores, siempre se encontrarán en el pleno derecho de gozarlos, pero si surge una circunstancia especial e

⁸¹ RUIZ y Gómez, Cit. Pos. GABINO, Fraga. Derecho Administrativo, Pág. 145.

impostergable para su debida atención y resolución, el trabajador estará obligado a desahogar dicho asunto, por una necesidad del servicio que presta, por lo que inmediatamente después de su debida atención continuará disfrutando del derecho que gozaba antes de surgir tal circunstancia.

6. La Inamovilidad de los trabajadores de confianza y la Pérdida de la Confianza.

La estabilidad en el empleo o inamovilidad debe ser otra garantía social que deben disfrutar los trabajadores de confianza, nos basamos para afirmar lo anterior en tres razones, a saber:

En primer lugar, por que los trabajadores de confianza, si bien son un trabajo de excepción, eso no le quita su carácter de trabajador, por lo tanto sujetos activos de la protección legal, recordemos que de acuerdo a las leyes mexicanas del trabajo, el concepto de trabajador es genérico, no se admite distinciones, la categoría de trabajador de confianza surge por la naturaleza especial de las funciones desempeñadas, más no por los derechos que gozan los trabajadores, la diferencia como ya hemos mencionado entre los de base y los de confianza, radica en la naturaleza de las funciones desempeñadas por los segundos, más no por los derechos otorgados a unos y otros.

En segundo lugar, consideramos que deben gozar plenamente de este derecho a la inamovilidad, toda vez que podríamos encontrarnos frente al hecho de que un trabajador de confianza al servicio del Estado goza de múltiples derechos de tipo laboral, pero a su vez, ante la posibilidad de que en cualquier momento pueda ser despojado de su empleo, y para evitar que el medio para conculcar los derechos laborales de un trabajador de confianza, sea el despido, se

requerirá entonces de mayor protección, misma que se alcanzará al garantizar a los de confianza la estabilidad en el empleo.

Por último, el hecho de que un trabajador de confianza goce de inamovilidad, traerá como consecuencia que éste tenga mayor experiencia dentro de la función pública, sin olvidar que el establecimiento de un eficaz servicio civil de carrera, trae múltiples beneficios tanto a los trabajadores como a la colectividad misma, la permanencia a que hacemos alusión en el servicio civil de carrera, es precisamente ese derecho a la estabilidad, claro está, siempre y cuando se cumplan con todos los requisitos establecidos para el servicio de carrera.

La excepción a este derecho es el que exista alguna causa justificada que de lugar a la rescisión de un nombramiento sin responsabilidad para el Estado, al ser los de confianza una excepción a la concepción democrática de que la ley es igual para todos, requerirá entonces de una causa especial de rescisión de la relación de trabajo, si las funciones desempeñadas por un trabajador son de confianza, se requerirá entonces la pérdida de la confianza como causal, para que al trabajador le sea rescindida la relación laboral, sin perjuicio de las demás causas de rescisión previstas en el artículo 46 de la Ley burocrática.

Antes de entrar al estudio de lo que entenderemos por pérdida de la confianza, debemos esclarecer primeramente que se ha de entender por *confianza*, así tenemos que:

Confianza "en lo general, la entendemos como seguridad, fidelidad, honradez, ánimo y aliento para tareas; familiaridad en el trato."⁸²

⁸² MARTÍNEZ Morales, Rafael. op. cit., Diccionario Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático, Pág. 26.

“Confianza. Seguridad que uno tiene en sí mismo, en otro o en una cosa.”⁸³

“Empleados de confianza. Confiar significa entregar a una persona alguna cosa, hacerle partícipe de sus secretos o dejarla que ejecute actos de dirección, administración o fiscalización de la misma manera que el sujeto principal, es decir, que ejerza funciones directivas o administrativas en nombre del patrón, y que por su carácter legal substituya éste a quien representa.”⁸⁴

Para que una persona confíe en otra se requerirá de un proceso de carácter psicológico por parte de la persona que la otorga, mismo que estará basado en hechos, los cuales generarán en ésta persona la confianza, se engendra un ánimo que crea en la mente la idea de confiar, es decir, la seguridad que uno tiene en otra persona, constituyendo así un acto meramente subjetivo.

La pérdida de la confianza será precisamente en que esa idea de confiar, se desvanece, constituye al igual que su contrario, un acto puramente subjetivo, así como surge la confianza, ésta desaparece, debido a la realización de otros actos de índole diversa, que llevan a la idea, de que dichos actos son lesivos a los intereses económicos, personales o de cualquier índole, de la persona que en un principio otorgó dicha confianza.

Dichos actos o hechos deben ser demostrados de una manera objetiva, dicho de otra forma, la idea de la confianza es subjetiva, basada en hechos concretos, la pérdida de ésta, es igualmente subjetiva, pero como causa de rescisión o despido, debe basarse en actos de carácter objetivo, debe demostrarse plenamente que existió una o varias causas de pérdida de la confianza.

⁸³ LAROUSSE. Diccionario de la lengua Española, Esencial. Larousse Editorial S.A., México. 1994. Pág. 166

⁸⁴ Amparo 767 de 1942. Sección 1ª José Prado Romaña. 4 de julio de 1942, Pág. 108.

El demostrar plenamente a través de actos objetivos, que se ha incurrido en pérdida de la confianza, da seguridad al trabajador como al Estado mismo; al trabajador por que de ésta manera sabrá que no es despedido por razones puramente subjetivas del titular de la dependencia o entidad, y para el Estado por que no tendrá dentro de sus filas a personas que realicen actos lesivos en contra de la propia dependencia o entidad, lo que viene a afectar directamente los intereses de la colectividad durante el desempeño de la función pública.

7. La suspensión y cese de los efectos del nombramiento y su procedimiento.

En este punto consideramos oportuno esclarecer que entendemos por suspensión, rescisión o cese y terminación de los efectos del nombramiento de un trabajador, ya que cada uno de estas voces tiene un significado propio.

7.1 La suspensión.

La suspensión de la relación de trabajo es aquella institución de derecho del trabajo en virtud de la cual se interrumpen de manera temporal la prestación de un servicio personal subordinado y la obligación de pagar el salario, sin que exista responsabilidad alguna para el trabajador como para el Estado-patrón; la relación jurídico laboral creada a través del otorgamiento de un nombramiento, subsiste, pero sus efectos se encuentran interrumpidos en virtud de circunstancias que solo la ley señala como determinantes para ello.

Para Mario de la Cueva "La suspensión de las relaciones individuales de trabajo es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para

el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo.”⁸⁵

De acuerdo al artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador no significa su cese, este es el fundamento para considerar que la obligación de prestar un servicio personal subordinado y la obligación de pagar el salario se encuentran interrumpidas, sin responsabilidad para las partes, así mismo señala cuales son las causas de suspensión, a saber:

- a) La enfermedad contagiosa del trabajador cuando implique un peligro para las personas que trabajan con él (Fracción I).
- b) La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria (fracción II primera parte)
- c) Arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, con la excepción de que el Tribunal resuelva que hay lugar al cese del trabajador (fracción II segunda parte)
- d) El caso de trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por setenta días, en caso de la posible existencia de irregularidades durante la gestión, tiempo durante el cual deberá realizarse la investigación respectiva (último párrafo)

La suspensión de los efectos del nombramiento, es una institución que debe ser aplicada en beneficio de los trabajadores de confianza, toda vez que éstos no son ajenos de que dichas hipótesis de suspensión se actualicen con relación a ellos.

⁸⁵ DE LA CUEVA, Mario. *op.cit.*, Pág. 234.

7.2 La Terminación.

La terminación de los efectos de un nombramiento viene a ser la extinción de la relación de trabajo por mutuo acuerdo o por el surgimiento de una imposibilidad ajena a la voluntad de las partes, existe aquí una disolución del vínculo jurídico laboral y como consecuencia se extinguen las obligaciones recíprocas de prestar el servicio y de pagar el salario.

De la Cueva señala que “La terminación es la disolución de las relaciones de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la interferencia de un hecho, independiente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación.”⁸⁶

En el artículo 46 de la Ley burocrática se consignan las causas por las cuales puede terminarse y rescindirse la relación de trabajo, en el mismo artículo se prevén ambas figuras, por lo tanto es importante no confundir cada una de ellas, la causas de terminación de los efectos del nombramiento son las siguientes:

- a) Por renuncia (fracción I).
- b) Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación (fracción II).
- c) Por muerte del trabajador (fracción III).
- d) Por la incapacidad permanente del trabajador ya sea física o mental que le impida el desempeño de sus labores (fracción IV)

Hemos dicho que la terminación de la relación de trabajo pueda darse por mutuo consentimiento de las partes, sin que estos les implique responsabilidad

⁸⁶ DE LA CUEVA, Marlo. op.cit., Pág. 242

por ese hecho, pero resulta que también puede haber lugar a la terminación de manera unilateral por parte del trabajador a través de la renuncia, situación que no ocurre con el patrón, ya que de terminar unilateralmente la relación, se consideraría despido y daría lugar a las acciones de reinstalación o pago de la indemnización. Al igual que en la suspensión, las causas de terminación del vínculo jurídico laboral pueden actualizarse tratándose de los trabajadores de confianza.

7.3 Rescisión.

La rescisión "es la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones."⁸⁷

Para nosotros la rescisión es aquel acto unilateral por el cual uno de los sujetos de la relación disuelve el vínculo jurídico laboral ante el incumplimiento grave de la otra parte.

Las causas de rescisión como hemos mencionado también se encuentran previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, siendo las señaladas en la fracción I, exceptuando la renuncia, que como ya hemos visto es una causa de terminación, así como todas las causas previstas en la fracción V, en las cuales se requiere para su procedencia resolución por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al explicar lo relativo a la estabilidad del empleo de los trabajadores de confianza y la pérdida de la confianza, dijimos que esta pérdida debe ser una causal más de rescisión solo aplicable a los trabajadores de confianza

⁸⁷ DE LA CUEVA, Mario. *op.cit.*, Pág. 241.

Por lo tanto proponemos que deberá reformarse el artículo 46 de la Ley Burocrática, agregándose una causal más, la cual como hemos visto solo será aplicable a los trabajadores de confianza, la reforma propuesta sería en el siguiente sentido:

"Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa.

En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

[...]

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes;

[...]

k) Por pérdida de la confianza."

El por qué de una resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tiene su objetivo el evitar que por razones puramente subjetivas del titular de la dependencia o entidad, se rescinda el nombramiento de un trabajador de confianza, la declaración en forma de laudo por parte del tribunal será una garantía más a favor de la categoría de trabajador de confianza.

7.4 Del procedimiento.

En el supuesto de que un trabajador de confianza incurra en alguna de las causas de rescisión incluyéndose la pérdida de la confianza, consideramos necesario, se levante una acta administrativa, en la que se respeten las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica que todo gobernado disfruta, el acta deberá ser un acto formal, que en caso de no realizarse, tenga como

consecuencia que la rescisión no sea tal y que se considere que existió un despido injustificado en agravio del trabajador.

El levantamiento del acta administrativa correspondiente deberá realizarse por el jefe de la oficina en la que el trabajador se encuentre adscrito, con las salvedades requeridas tratándose de los trabajadores de confianza, deberá de levantarse en presencia de dos testigos de asistencia.

Los trabajadores de confianza pueden hacerse acompañar de defensor que los asista durante la diligencia de levantamiento, sin olvidar que tienen el derecho de presentar las pruebas y testigos que consideren oportunos.

Se deberán narrar aquellos hechos en los que se funde la causa de rescisión o pérdida de la confianza, tomarse las declaraciones de los testigos que depongan en contra del trabajador y agregarse todas aquellas pruebas que sirvan para demostrar la conducta realizada por el trabajador.

Una vez que el acta ha sido levantada el titular de la dependencia o entidad valorará en conjunto los hechos, pruebas y documentos que se hayan agregado y determinará si es procedente demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la rescisión de los efectos del nombramiento del trabajador, debiéndose sujetar en este caso a las particularidades del procedimiento que la propia ley dispone para ello.

Con todo lo anterior nos da por resultado que en caso de existir una causal de pérdida de la confianza, sean respetadas las garantías de audiencia y legalidad que debe disfrutar todo trabajador, ahora bien, como hemos mencionado, deberá demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la rescisión de los efectos del nombramiento del trabajador de confianza, para

que en última instancia decida si existieron o no hechos que den lugar a la pérdida de la confianza u otra causal grave.

8. Autoridad competente en caso de controversia.

Al adicionarse a nuestro artículo 123 Constitucional el apartado B y con posterioridad promulgarse su ley reglamentaria, surgió entonces también el Órgano Jurisdiccional encargado de resolver las controversias que se susciten; Se prevé en el Artículo 123 Apartado B fracción XII Constitucional, que:

“XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por ésta última.”

Este órgano jurisdiccional tiene un carácter colegiado y tripartita, funciona en Pleno y en Salas, el Pleno se integra con la totalidad de los magistrados de las Salas y con el Magistrado Presidente del Tribunal, en cambio las Salas son integradas con un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, mismo que es designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un tercer Magistrado el cual es nombrado por los dos primeros fungiendo como presidente de la Sala.

Este Tribunal resulta ser competente para conocer de las controversias que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y los trabajadores a su

servicio; de conflictos colectivos surgidos entre el Estado y los sindicatos de trabajadores; registro y cancelación de los sindicatos de trabajadores; conflictos sindicales e intersindicales; registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón y los referentes a seguridad e higiene, así como registro de los estatutos sindicales.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje también será competente para conocer las controversias que se susciten bajo la Ley Reglamentaria de la Fracción XII bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, es decir cuando se trate de conflictos donde intervengan trabajadores del Banco Central y de aquellas entidades de la Administración Pública Federal que sean parte del sistema financiero mexicano.

Por lo tanto, en caso de que surja una controversia entre el Estado y un Trabajador de confianza a su servicio, respecto de los derechos y obligaciones consagrados en la Constitución y la propia Ley Burocrática, con las reformas que proponemos líneas arriba, será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el competente para conocer y resolverla.

9. Articulado propuesto.

En síntesis, deberán hacerse algunas reformas a la ley para que la inclusión del capítulo que proponemos sea coherente, en este sentido, a continuación trazamos como se leerán los artículos que consideramos reformar y nuestra propuesta al capítulo que regirá las relaciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Las expresiones que aparecen en letra cursiva, son las modificaciones que proponemos y las de tipo de letra normal, tal y como se encuentra actualmente la ley.

TÍTULO PRIMERO
Disposiciones generales
CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 2º. 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 a su servicio*. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 5º. Son trabajadores de confianza los que desempeñen funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización cuando tengan carácter general, así como aquellos que determinen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias administrativas.

Los altos funcionarios de confianza como Titulares de las diferentes Dependencias y Entidades Administrativas del Estado, serán considerados Representantes de las mismas, y en tal concepto los obligan en sus relaciones con sus Trabajadores.

Artículo 8º. Los trabajadores de confianza a los que se refiere el artículo 5º de esta ley se sujetarán a lo dispuesto por el Capítulo VIII del Título Segundo de la presente ley; quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

TÍTULO SEGUNDO

Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.

CAPÍTULO VIII.

Artículo 46 ter.- Los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 8º de esta ley se rigen por las normas de este capítulo y por las normas generales de esta ley en cuanto no las contraríen.

Artículo 46 quater.- los trabajadores de confianza disfrutarán del derecho a la inamovilidad y de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en esta ley, así como aquellas que prevean las condiciones generales de trabajo de cada dependencia si en ello está de acuerdo el sindicato respectivo; no podrán formar parte del sindicato de los trabajadores de base en conformidad con las disposiciones de esta ley.

Artículo 46 quintus.- Los trabajadores a que se refiere este capítulo sólo podrán ser cesados por alguna de las causas a que se refiere el artículo 46 de la presente ley.

Artículo 46 sextus.- En el caso a que se refiere el artículo anterior, si la causa que diere lugar al cese, es una de las previstas en la fracción V del artículo 46, el jefe del trabajador procederá a levantar acta administrativa, girando los citatorios correspondientes al trabajador, indicándose el objeto de la diligencia, hora y lugar determinados para su celebración. La citación se hará cuando menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha señalada.

El acta respectiva deberá estar debidamente circunstanciada, contendrá lugar, fecha, hora, nombre y puesto del servidor público que la levanta,

mismo que hará constar con toda precisión los hechos por la que se inicia, nombre del trabajador, sus generales, su declaración, misma que deberá de rendir en presencia de defensor que lo asista, nombres y generales de los testigos de cargo y descargo que se propongan, así como sus respectivas declaraciones, debiéndose agregar en todo caso las pruebas ofrecidas por el trabajador y aquellas que existan en relación a los hechos atribuibles al trabajador.

Las declaraciones se harán bajo protesta de decir verdad; tanto las autoridades como el trabajador y su defensor podrán hacer las preguntas que consideren oportunas, asentándose en su caso las respuestas.

Al finalizar la diligencia de levantamiento, el acta deberá ser firmada por todos aquellos que hayan intervenido, así como por dos testigos de asistencia y en caso de negativa se hará constar tal razón en su contenido, en el mismo acto deberá entregarse copia al trabajador.

Si a juicio del titular procede demandar la rescisión de los efectos del nombramiento será aplicable lo previsto por el segundo párrafo del artículo 46 bis y se seguirá el procedimiento previsto por el Título Séptimo de esta ley.

CONCLUSIONES.

Primera.- La categoría de trabajador de confianza en el derecho burocrático mexicano surge en el año de 1938 con el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado expedido durante el gobierno de Lázaro Cárdenas del Río.

Segunda.- En nuestro país existe una verdadera relación jurídico laboral entre el Estado y los trabajadores de confianza a su servicio, los elementos de una relación de trabajo se dan tratándose en esta categoría de trabajador, por lo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra en un error al señalar que dicha relación laboral solo se da entre el Estado y los trabajadores de base a su servicio.

Tercera.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado actualmente no gozan del principio de estabilidad en el empleo, por lo que podrán ser cesados en cualquier momento, encontrándose en un verdadero estado de indefensión, no obstante que nuestra Carta Magna consagra para todos los individuos, las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.

Cuarta.- Esta categoría de trabajador al servicio del Estado carece de derechos colectivos, no pueden agruparse profesionalmente para la defensa, estudio y mejora de sus derechos laborales.

Quinta.- Los trabajadores de confianza no tienen vía legal alguna para defenderse del Estado Patrón, tratándose de un despido injustificado no podrán acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que este se declarará competente para conocer de la controversia, pero negará acción y derecho al trabajador y si

ocurre al juicio de garantías por la vía del amparo indirecto, éste se sobresecrá, toda vez que el Estado actúa como patrón y no como autoridad.

Sexta.- Actualmente, los trabajadores de confianza solo disfrutan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, no pueden gozar de los demás derechos consagrados en el apartado B del artículo 123 Constitucional, toda vez que la ley reglamentaria los excluye de su aplicación, dando como resultado que dichos derechos sean difusos.

Séptima.- Deberá reformarse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a efecto de incluir un capítulo que regule las relaciones jurídico laborales de los trabajadores de confianza, el ámbito de validez personal de la ley burocrática debe considerar a los de confianza como sujetos activos de la norma.

Octava.- Las funciones que han de considerarse de confianza, deben limitarse al máximo posible, debe optarse por una fórmula general que se individualice y no por el listado de funciones que actualmente existe, obteniendo de esta manera que el trabajo de confianza siga siendo el de excepción y no se convierta en la generalidad.

Novena.- Los Altos Funcionarios de confianza son los titulares de cada una de las dependencias e instituciones del Estado, y como tales son uno de los sujetos de la relación jurídico laboral, estando a su cargo las obligaciones que el Estado Patrón tiene con sus trabajadores, representan al más alto nivel al Estado, y en este orden deben ser considerados la parte patronal de la relación.

Décima.- Esta categoría de trabajador debe gozar del derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad, así como de los demás derechos previstos por el artículo 123 en su apartado B, ya que si bien son un trabajo de excepción, esto no les quita su

carácter de trabajador, por lo tanto, sujetos de la protección legal y consecuencia de esto será que no podrán ser despedidos sino por justa causa.

Décima Primera.- Las causas de rescisión o la pérdida de la confianza en que puedan incurrir los trabajadores de confianza, deben ser demostradas a través de actos de naturaleza objetiva y no por razones meramente subjetivas del titular de la dependencia o entidad y en caso de controversia existirá una presunción *juris tantum* a favor del trabajador, y en última instancia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será el competente para resolver sobre la existencia y procedencia de la causal grave que se haya invocado.

Décima Segunda.- Debe seguirse un procedimiento previamente establecido para que a un trabajador de confianza le sean rescindidos los efectos de su nombramiento, ya sea por pérdida de la confianza u otra causal igualmente grave en la que pueda incurrir, respetándose con esto las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica que toda persona disfruta.

En vista de las conclusiones anteriormente manifestadas, proponemos que las reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el nuevo capítulo que regulará las relaciones del Estado con sus trabajadores de confianza se lean de la siguiente manera:

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 2º. 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 a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 5º. Son trabajadores de confianza los que desempeñen funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización cuando tengan carácter general, así como aquellos que determinen la organización y funcionamiento de las distintas dependencias administrativas.

Los altos funcionarios de confianza como Titulares de las diferentes Dependencias y Entidades Administrativas del Estado, serán considerados Representantes de las mismas, y en tal concepto los obligan en sus relaciones con sus Trabajadores.

Artículo 8º. Los trabajadores de confianza a los que se refiere el artículo 5º de esta ley se sujetarán a lo dispuesto por el Capítulo VIII del Título Segundo de la presente ley; quedan excluidos del régimen de esta ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

TÍTULO SEGUNDO

Derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.

CAPÍTULO VIII.

Artículo 46 ter.- Los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 8º de esta ley se rigen por las normas de este capítulo y por las normas generales de esta ley en cuanto no las contraríen.

Artículo 46 quater.- los trabajadores de confianza disfrutarán del derecho a la inamovilidad y de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en esta ley, así como aquellas que prevean las condiciones generales de trabajo de cada dependencia si en ello está de acuerdo el sindicato respectivo; no podrán formar parte del sindicato de los trabajadores de base en conformidad con las disposiciones de esta ley.

Artículo 46 quintus.- Los trabajadores a que se refiere este capítulo sólo podrán ser cesados por alguna de las causas a que se refiere el artículo 46 de la presente ley.

Artículo 46 sextus.- En el caso a que se refiere el artículo anterior, si la causa que diere lugar al cese, es una de las previstas en la fracción V del artículo 46, el jefe del trabajador procederá a levantar acta administrativa, girando los citatorios correspondientes al trabajador, indicándose el objeto de la diligencia, hora y lugar determinados para su celebración. La citación se hará cuando menos con veinticuatro horas de anticipación a la fecha señalada.

El acta respectiva deberá estar debidamente circunstanciada, contendrá lugar, fecha, hora, nombre y puesto del servidor público que la levanta, mismo que hará constar con toda precisión los hechos por la que se inicia, nombre del trabajador, sus generales, su declaración, misma que deberá de rendir en presencia de defensor que lo asista, nombres y generales de los testigos de cargo y descargo que se propongan, así como sus respectivas declaraciones, debiéndose agregar en todo caso las pruebas ofrecidas por el trabajador y aquellas que existan en relación a los hechos atribuibles al trabajador.

Las declaraciones se harán bajo protesta de decir verdad; tanto las autoridades como el trabajador y su defensor podrán hacer las preguntas que consideren oportunas, asentándose en su caso las respuestas.

Al finalizar la diligencia de levantamiento; el acta deberá ser firmada por todos aquellos que hayan intervenido, así como por dos testigos de asistencia y en caso de negativa se hará constar tal razón en su contenido, en el mismo acto deberá entregarse copia al trabajador.

Si a juicio del titular procede demandar la rescisión de los efectos del nombramiento será aplicable lo previsto por el segundo párrafo del artículo 46 bis y se seguirá el procedimiento previsto por el Título Séptimo de esta ley.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ACKERMAN, Mario, coord., et al. **Trabajadores del Estado en Ibero América.** Grupo de los 9, Argentina, 1998.
2. ACOSTA Romero, Miguel. **Derecho Burocrático Mexicano.** Porrúa, México, 1995.
3. ALVARES, Sabino – Gandia. **Tratado General de Derecho Administrativo.** Tomo 1, Bosh Casa Editorial, Barcelona, 1958.
4. BAEZ Martínez, Roberto. **Derecho del Trabajo.** Sista, México, 1989.
5. BUENO Magno, Octavio, et al. **Instituciones de Derecho Burocrático.** Porrúa, México, 1987.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio. **Las Garantías Individuales.** 23ª ed., Porrúa, México, 1991.
7. CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopedia de Derecho Usual.** Tomo VIII, Heliasta, Buenos Aires, 1981.
8. CANTON Moller, Miguel. **Derecho del Trabajo.** 2ª ed., Pac, México, 1991.
9. DÁVALOS Morales, José. **Derecho del Trabajo I.** 5ª ed., Porrúa, México, 1994.
10. DÁVALOS Morales, José. **Tópicos Laborales.** 2ª ed., Porrúa, México, 1998.
11. DE LA CUEVA, Mario. **El nuevo derecho mexicano del Trabajo.** Tomo 1, 16ª ed., Porrúa, México, 1980.
12. FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo.** 12ª ed., Porrúa, México, 1986.
13. GARCÍA Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho.** 45ª ed., Porrúa, México, 1993.
14. GUERRERO, Euquerio. **Manual de Derecho del Trabajo.** 11ª ed., Porrúa, México, 1980.

15. HERRAN Salavati, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F. **Legislación Burocrática Federal, legislación – Doctrina – Jurisprudencia.** 2ª ed., Porrúa, México, 1989.
16. INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano.** Porrúa-UNAM, México, 1998.
17. MARTÍNEZ Morales, Rafael. **Derecho Administrativo Segundo Curso.** Harla, México, 1991.
18. MARTÍNEZ Morales, Rafael. **Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Burocrático.** Vol. 5, Harla, México, 1999.
19. MORALES Paulin, Carlos. **Derecho Burocrático.** Porrúa, México, 1995.
20. MORALES, Ítalo. **La estabilidad en el empleo.** Trillas, México, 1987.
21. ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas. **Manual del Servicio Civil, Administración Pública.** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1961.
22. SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo Primer Curso.** 20ª ed., Porrúa, México, 1999.
23. TRUEBA Urbina, Alberto. **Nuevo Derecho del Trabajo.** Porrúa, México, 1970.
24. TRUEBA Urbina, Alberto. **Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.** 5ª ed., Porrúa, México 1971.
25. VARIOS. **Enciclopedia Jurídica Omeba.** Tomo X, Diskill S.A., argentina, 1989.

HEMEROGRAFÍA.

REVISTA Indetec. México, Número 97, Noviembre - Diciembre. 31 de diciembre de 1995.

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado. Diario Oficial de la Federación . México D.F. 5 de diciembre de 1963.
3. Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. México D.F. 1 de abril de 1970.
4. Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado. Diario Oficial de la Federación. México D.F. 5 de diciembre de 1938.
5. Estatuto de los Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. México D.F. 17 de abril de 1941.
6. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación. México D.F. 12 de abril de 1934.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Diario oficial de la Federación. México D.F. 30 abril de 1996.
8. Estatuto Jurídico para los trabajadores al servicio del Estado de Coahuila. Periódico Oficial. 21 de Octubre de 1972.
9. Ley de los trabajadores al servicio de los tres poderes del Estado de Durango. Periódico Oficial. 24 de julio de 1980
10. Ley del servicio civil del Estado de Morelos. Cuernavaca, Morelos. Periódico Oficial Tierra y Libertad. 6 de septiembre del 2000.

V. B.
H. A.