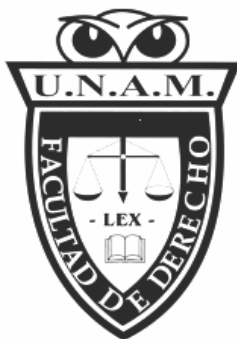


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

“LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO
DEL ESTADO”

T E S I S
QUE PARA OPTAR EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JAVIER ISAAC CHÁVEZ MARTÍNEZ



ASESOR: LIC. ENRIQUETA VARGAS DIEZ DE BONILLA

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

2006



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.

A Dios:

Por permitir que mis ojos se abran día a día. Gracias por escucharme.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Madre que forja a todos los profesionistas en nuestro país, verdadero universo de conocimientos.

A la Facultad de Derecho:

Que me ha formado en todos los aspectos, sueño hecho realidad que tuve desde niño.

A todos y cada uno de los Profesores y Maestros de la Facultad de Derecho:

Escultores de excelentes profesionistas.

A la Licenciada en Derecho Enriqueta Vargas Diez de Bonilla:

Por dedicarme su valioso tiempo y auxiliarme en tan importante trabajo.

A mi Madre:

El apoyo total de mi vida. "Mamá, lo hemos logrado".

A mi Padre:

Agradezco su corrección, siempre muy necesaria al inculcarme los buenos ejemplos, valores y principios.

A mi Abuela Lidia Ocampo Jaime (Q.E.P.D.):

Mis especiales agradecimientos, sinceramente sin ella no hubiese llegado a la cima.

A Xochiquetzal Berenice Roldán Ortiz:

El verdadero aliento para seguir adelante y motivación que me da vida. Gracias por confiar nuevamente en mí.

A los Licenciados en Derecho Humberto Femat Fuentes y Mónica Elizabeth García Fernández:

Por darme un inmenso océano de oportunidades y enseñarme nuevos horizontes en mi vida profesional.

A José Delfino Argote Tórres y Edwin Alejandro Portillo Vázquez:

Apreciables amigos, de verdad.

A mis Sinodales:

Por darme la oportunidad de exponer el tema más importante de mi vida.

A mi demás familia y amigos:

Gracias por creer en mí.

ÍNDICE

“LA INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO”

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL

1. Concepto de Trabajador.....	1
1.1. Concepto de Trabajador al Servicio del Estado.....	4
1.2. Concepto de Trabajador de Confianza.....	6
1.3. Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.....	10
1.4. Concepto de Trabajador de Base.....	15
1.5. Trabajadores de Base al Servicio del Estado.....	17
1.6. Concepto de Trabajador Eventual.....	18
1.7. Trabajadores Eventuales.....	22
2. Concepto de Patrón.....	24
2.1. Concepto de Estado.	26
2.2. El Estado como Patrón.....	27
2.3. Órganos Gubernamentales como Patrones.	28
2.4. La Relación Laboral entre Trabajadores de Confianza y Dependencias de Gobierno.....	33
3. Concepto de Estabilidad en el Empleo.....	35
3.1. Principio de Estabilidad en el Empleo.....	36
3.2. Naturaleza Jurídica de la relación de trabajo entre el Estado y sus Trabajadores.....	38
3.3. Aspectos Doctrinarios de la Estabilidad en el Empleo en Latinoamérica.....	39
4. Contrato y Relación de Trabajo.....	42

4.1. Sujetos de la Relación Laboral.....	45
4.2. Tipos de Contrato de Trabajo entre el Gobierno Federal y sus Empleados.....	48
4.3. Duración de los Contratos de Trabajo.....	51
4.4. El Nombramiento.....	55
4.5. Condiciones de Trabajo.....	60
4.6. Salario.....	63
4.7. Jornada de Trabajo.....	64
4.8. Derecho a la Seguridad Social.....	65
5. Derechos y Obligaciones de las partes en la Relación de Trabajo.....	66
5.1. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.....	66
5.2. Derechos y Obligaciones del Estado como Patrón.....	68

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1. Antecedentes Nacionales.....	70
1.1. Época Colonial.....	72
1.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana.....	73
1.3. El México Independiente: Constitución de 1824.....	75
1.4. Bases Constitucionales de 1836.....	78
1.5. Constitución de 1857.....	80
1.6. Época Contemporánea.....	82

CAPÍTULO TERCERO. INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA LEY

1. Análisis comparativo entre los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo y los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	100
---	-----

2. Análisis de la fracción XIV del artículo 123 constitucional, Apartado “B”, de los artículos 8º y 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	119
3. La exclusión de los Trabajadores de Confianza de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es sinónimo de restricción derechos.....	131
4. Los Trabajadores de Confianza en las Legislaciones de los Estados.....	136
4.1. Análisis de los diversos Ordenamientos Legales que hacen referencia a los Trabajadores de Confianza.....	138
4.2. Situación jurídica de los Trabajadores de Confianza en los Estatutos y Legislaciones de los Estados.....	148
5. La Estabilidad en el Empleo para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.....	150
5.1. La Prestación del Servicio.....	151
5.2. Terminación de la Relación de Trabajo.....	160
6. Los mismos derechos y beneficios para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado respecto de los Trabajadores de Base.....	169

CAPÍTULO 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

1. Criterios Jurisprudenciales emitidos por los más altos Tribunales en materia laboral y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado.....	176
2. Condiciones Generales de Trabajo entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza.....	199
3. La Subordinación como elemento de la relación Laboral entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza.....	205

4. Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado en relación con el Servicio Profesional de Carrera.....	210
5. Una urgente reforma a la fracción XIV, del Apartado “B”, del artículo 123 constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	223
6. Conflictos de los Trabajadores de Confianza ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	234
6.1. Planteamiento Jurídico de la Demanda.....	238
6.2. Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	248
CONCLUSIONES.....	254
BIBLIOGRAFÍA.....	257

INTRODUCCIÓN

Los Trabajadores de Confianza de la Administración Pública Federal y los del Gobierno del Distrito Federal, es evidente que constituyen una clase de trabajadores verdaderamente curiosa, pues a dichos trabajadores no se les aplica la Ley Federal del Trabajo, por estar incluidos dentro del apartado “B” del artículo 123 constitucional y tampoco se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición expresa de su artículo octavo, salvo exclusivamente para la protección de su salario y los beneficios de la Seguridad Social, lo cual resulta jurídicamente inexplicable ya que los Trabajadores de Confianza también se encuentran incluidos en los beneficios y derechos que para los trabajadores en general señala la Carta Magna y además deben merecer también en el desempeño de sus funciones la misma protección legal que disfrutaban los miembros del Ejército, Armada y Servicio Exterior Mexicano.

Siguiendo con el mismo contexto, nuestro tema se denomina **“INESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO”** y el mismo se divide en cuatro Capítulos, los cuales a continuación se detallan brevemente:

En el Capítulo Primero se establecen aquellos conceptos básicos que marcan el desarrollo de nuestro tema y entre ellos se mencionan el de Trabajador, Trabajador de Base, Trabajador de Confianza, Patrón, Estado, el Estado como Patrón, Relación de Trabajo y algunos otros como Trabajador Interino, Trabajador Provisional, Trabajador Eventual, Trabajador Temporal, Trabajador por Obra Determinada; mismos conceptos que abren el horizonte de nuestro tema, toda vez que empezamos por definir lo que es un Trabajador para llegar a conceptuar lo que es un Trabajador de Confianza. Cabe hacer la aclaración que estos conceptos fueron tomados tanto de la Ley Federal del Trabajo como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Doctrina, de la opinión de los Estudiosos del Derecho y de la Jurisprudencia.

En relación con el Capítulo Segundo, se abordó el tema de los antecedentes jurídicos que sirven para darnos una idea de cómo ha evolucionado el Concepto de Trabajador, Patrón, Relación de Trabajo, Estado y cómo eran considerados los Trabajadores de Confianza, es decir, cómo nació la idea o el concepto de lo que es un Trabajador de Confianza al servicio del Estado. Asimismo, se abarca el tema del nacimiento y desarrollo del Derecho Social con la Constitución de 1917, la creación del artículo 123 en nuestra Carta Magna, la subdivisión de dicho artículo en dos apartados: "A" y "B" y por lo tanto, la necesaria creación de dos leyes: la Ley Federal del Trabajo en el año de 1931 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, respectivamente.

Pero en este Capítulo Segundo, lo más destacado y de suma importancia es la inclusión del Apartado "B" en el artículo 123 Constitucional en el año de 1960, el cual desde ese momento iba a regular todo lo concerniente a los Trabajadores al servicio del Estado, toda vez que este tipo de trabajadores no eran regulados por la Ley Federal del Trabajo sino por el Estatuto de los Servidores Públicos del Estado, por lo que en ese contexto, se creaba en el año de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

En el Capítulo Tercero se hace una breve comparación entre los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo y los Trabajadores de Confianza regulados, supuestamente, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se hace un análisis respecto a qué derechos les corresponden a este tipo de Trabajadores, tomando en cuenta el régimen de aplicación de cada Ley; en ese mismo sentido, se analiza la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, así como el artículo 5º y 8º de la Ley en materia Burocrática.

En este mismo Capítulo, se toca, por primera vez el tema de la estabilidad en el empleo y se hace una breve investigación respecto a los Trabajadores de

Confianza en las Leyes Estatales en materia burocrática, es decir, se analizan las distintas Leyes Estatales que en materia del Trabajo Burocrático contemplan a los Trabajadores de Confianza y en donde principalmente nos daremos cuenta que este tipo de trabajadores son excluidos de casi todas las Leyes Burocráticas Estatales. También se aborda el tema de la Condiciones Generales de Trabajo que imperan en cada Dependencia, Órganos Desconcentrados y Oficinas de Gobierno, ya sean de carácter Federal o en el Distrito Federal, esto es, todo lo relativo a la Jornada de Trabajo, Vacaciones, Salario, Derecho a la Seguridad Social y principalmente lo concerniente a la forma de terminar con la relación jurídica de trabajo entre el Estado como Patrón y los Trabajadores a su servicio, donde se contemplan, desde luego, a los Trabajadores de Confianza.

En el Capítulo Cuarto, se ahonda más en el tema de la estabilidad en el empleo tomando en consideración las Jurisprudencias que emiten nuestros más altos Tribunales en materia de trabajo burocrático y sobre todo las que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se realiza la propuesta de reforma a la fracción XIV, Apartado "B", del artículo 123 Constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se hace referencia a la subordinación que es uno de los elementos esenciales de la relación jurídica de trabajo entre el Estado como Patrón y los Trabajadores a su servicio, en donde se hace notar que si los Trabajadores de Base están subordinados al Titular de alguna Dependencia, Órgano Desconcentrado u Oficina de Gobierno y gozan del derecho a la inmovilidad o estabilidad en el empleo y los Trabajadores de Confianza que de igual forma son subordinados a esos Titulares, no tienen o no gozan de la inamovilidad o estabilidad en el empleo.

En ese mismo sentido, en el Capítulo Cuarto se hace otra propuesta de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con respecto a la inclusión de un **Apartado Especial** que regule todo lo relacionado a los Trabajadores de Confianza, es decir, sus derechos, obligaciones, beneficios, pero sobre todo que se haga mención que este tipo de trabajadores gozarán de una

estabilidad en el empleo. Muy importante en este Capítulo es lo concerniente a la explicación de un caso práctico, que afortunadamente me tocó seguir de cerca, en donde un Trabajador de Confianza de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adscrito al Servicio de Administración Tributaria, demanda el cese injustificado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y muy interesante resulta la substanciación y resolución por parte del Tribunal del juicio respectivo, mismo que se menciona con lujo de detalle al contemplar el tema de la estabilidad en el empleo, tan escaso en nuestros días.

Hacer un profundo análisis sobre tema es de suma importancia, ya que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se contempla la posibilidad de que los Trabajadores de Confianza tengan una estabilidad en el empleo, como sucede con los Trabajadores de Confianza que regula la Ley Federal del Trabajo. La diferencia radica en que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los Trabajadores de Confianza se les excluye del régimen de la propia Ley, por lo que en caso de ser cesados no pueden ejercitar las acciones que contempla la misma Ley, como sucede con los Trabajadores de Confianza que regula la Ley Federal del Trabajo, ya que en caso de ser despedidos éstos si pueden ejercitar las acciones que contempla esta última Ley.

Así de esta manera, tenemos que en el artículo 8º de la Ley Federal del los Trabajadores al Servicio del Estado es en donde podemos encontrar la exclusión de estos Trabajadores de Confianza, esto da lugar al viejo debate de sí los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tienen estabilidad en el empleo.

Pero también existen circunstancias ajenas al propio ser humano, que lo orillan a dejar su empleo, ya sea el caso del despido justificado o injustificado, el cese de sus funciones, la destitución del cargo, etcétera, siendo la más común de ellas el despido injustificado, ya que sucede cotidianamente y esto propicia que el trabajador o empleado tenga menor estabilidad en el empleo.

El presente trabajo, pretende dar un mayor panorama de lo que podría ser benéfico para aquéllos trabajadores que no tienen estabilidad en su empleo, asimismo se pretende hacerles extensivos a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, todos aquéllos derechos que les corresponden por Ley a los Trabajadores de Base al servicio del Estado, es posible que con eso se alcance una mayor estabilidad en el empleo para esos trabajadores.

Existe la posibilidad de que los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, tengan similares derechos a los que se consagran para los de base, que no solamente tengan los que por naturaleza se les ha otorgado desde hace muchísimo tiempo, que son: un salario y seguridad social, como se expresa en la fracción XIV, Apartado "B" del artículo 123 constitucional. Es así que, con este trabajo se pretende lograr ese objetivo, a fin de que la fracción XIV, Apartado "B" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sean reformadas, para efecto de que haya una estabilidad laboral y se incluya dentro del régimen de la mencionada Ley a los Trabajadores de Confianza; así, los derechos y beneficios que les otorga tanto la Constitución como el mencionado ordenamiento a los Trabajadores de Base y los que llegaran a alcanzar, se harían extensivos a los de confianza.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

En el presente capítulo se mencionaran los conceptos más importantes por cuanto hace a lo que es un **trabajador**; en primer término se definirán a los trabajadores de una forma general para posteriormente definir en forma específica a lo que es un **Trabajador de Confianza al servicio del Estado**. Asimismo, se expresará el concepto de **Estado** y el concepto de **Patrón** y con estos dos conceptos obtendremos el de **Estado-Patrón**.

Gran parte de los conceptos fueron obtenidos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, muy en especial los conceptos de **Trabajador** y de **Patrón**, tomando en cuenta la evolución que han tenido estas dos leyes, es decir, desde su creación y las reformas que se han aplicado. Dentro de estos conceptos se incluyen a los Órganos Gubernamentales que fungen como patrones, esto es, se dará una breve introducción a lo que debe entenderse por **relaciones jurídicas de trabajo** y se mencionarán las **condiciones de trabajo** que imperan entre esos Órganos de Gobierno y los Trabajadores al servicio del Estado.

1. Concepto de Trabajador

Las normas de la Declaración de derechos sociales reposan entre otros varios en el principio de la 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; por esta razón la Comisión redactora uniformó la terminología a cuyo efecto empleó en la Ley Federal del Trabajo de 1931 exclusivamente el término trabajador para designar al sujeto primario de las relaciones de trabajo.

De esta forma, el Maestro Cavazos Flores menciona que: “El artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 determinaba que **trabajador era toda persona que prestaba a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo**; era falso porque afirmaba que trabajador era toda persona y las personas pueden ser, jurídicamente hablando, físicas o morales y el trabajador nunca podría ni puede ser una persona moral; siempre tiene que ser una persona física”.¹

En cambio, la Ley nueva dice en su artículo octavo que “trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”, cambio que implica el hecho de que únicamente la persona física puede ser sujeto de una relación de trabajo solución que sirvió entre otros objetivos, para que el contrato de equipo que era una fuente de explotación de los trabajadores quedara al margen de la Ley.

No todas las personas físicas son trabajadores y de ahí que el Derecho del Trabajo tuviera que señalar los requisitos que deben de satisfacerse para que se adquiriera aquella categoría, fue indispensable que la ley definiera el concepto; la definición está contenida en los artículos tercero de la Ley de 1931 y octavo de la Ley de 1971, preceptos ambos que ya transcribimos. La Ley nueva se apartó de su predecesora en tres aspectos tales como:

- El precepto de 1931 exigía que la prestación de servicios se efectuara en virtud de un contrato de trabajo, lo que era consecuencia de la concepción contractualista que privaba en aquella legislación. En cambio, para la Ley nueva es suficiente el hecho de la prestación del trabajo para que se aplique automática e imperativamente el estatuto laboral.

¹ CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Trillas, México, 1997. p. 135.

- En segundo lugar la Ley vieja habló de una prestación de servicios bajo la dirección y dependencia del patrono, términos que dieron lugar a enconados debates.
- Finalmente la ley se apartó de la idea tradicional según la cual la persona presta el trabajo bajo la dirección y dependencia del empresario y la substituyó por el pensamiento nuevo y armónico con la teoría de la relación de trabajo, que consiste en que no es el trabajador quien se subordina al patrón sino que el trabajador es quien se adecua a la prestación de trabajo. La Ley se ocupó solamente del trabajo subordinado, lo que no significa que la Ley no deba ocuparse de las restantes formas de la actividad humana, más aún en un futuro próximo deberán expedirse las leyes apropiadas hasta integrar una legislación unitaria para el trabajo del hombre.

Por lo que respecta a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, la cual tuvo su última reforma aplicada el día 23 de enero de 1998 en su artículo tercero expresa el concepto que ahora nos atañe: “trabajador es toda persona que presta 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”.

Es evidente que tanto la nueva Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado emplean términos diferentes para definir al trabajador, ya que mientras la Ley Federal del Trabajo nos habla de una persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos habla de una persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, lo cual presupone que en la Ley Burocrática los trabajadores requieren de mayor aptitud para desempeñar un trabajo; pero no es así, pues el segundo párrafo del artículo octavo de la Ley Federal del Trabajo nos expresa: “Para los efectos de

esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

De esta manera, el trabajador es una persona que realiza determinada actividad material o intelectual con un propósito económico o social que implica la prestación de un servicio a cambio de una retribución (salario).

Ahora bien, mientras que en la Ley Federal del Trabajo sólo hay una presunción de que existe una relación de trabajo entre el que presta el servicio personal y quien lo recibe, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se requiere forzosamente de un nombramiento, el cual debe ser expedido por persona facultada para ello. Esto es, en la Ley Federal del Trabajo puede existir relación de trabajo sin contrato, lo cual no sucede en la Ley Burocrática pues en ésta no puede haber relación de trabajo sin nombramiento.

1.1. Concepto de Trabajador al Servicio del Estado

No existe clara y precisamente un concepto de Trabajador al Servicio del Estado, pero si retomamos el artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado podemos obtener el concepto y el cual transcribimos a continuación: “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 acuerdo a las Tesis Aisladas emitidas por nuestros más altos Tribunales en materia de Trabajo se puede determinar lo que es el Trabajador al Servicio del Estado, por lo que a continuación transcribo la siguiente:

TRABAJADOR DEL ESTADO, CARÁCTER DE. Para ser trabajador al servicio del Estado se requiere, como condición específica que se le haya expedido nombramiento o que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y por ende no puede darse el caso de que se presuma la existencia de relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular, por el sólo hecho de la prestación de un servicio mediante un contrato de naturaleza distinta y, por tanto, no puede aplicarse de forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo.

Segundo Tribunal Colegiado en el Primer Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII. Enero de 1991. Pág. 509. Tesis Aislada: 224.

Por su parte el Profesor Morales Paulín nos expresa la definición de lo que es un trabajador al servicio del Estado y que a la letra dice: “El trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.”²

Aunque existen varias definiciones dadas por grandes estudiosos del derecho, con esta definición podría quedar claro lo que es el trabajador al servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado distingue en su artículo cuarto a dos grupos de trabajadores: los de confianza y los de base,

² MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. p. 17.

siendo los primeros excluidos del régimen de la referida Ley como se expresa en su artículo octavo situación que se analizará a lo largo de este trabajo.

1.2. Concepto de Trabajador de Confianza

La Ley Federal del Trabajo de 1931 empleó la fórmula **empleado de confianza** la que fue substituida por la Ley de 1971 por el término **trabajador de confianza**. Las razones del cambio no expresadas en la Exposición de Motivos por haberse considerado que no constituían un tema que exigiera una consideración especial consistieron en que la legislación del trabajo es unitaria y que no admite ninguna diferencia entre los prestadores de trabajo; la Ley Federal del Trabajo de 1971 parte del principio de que no existen dos categorías de personas: trabajadores y empleados, sino una sola a las que se aplican sus disposiciones en armonía con las características de las distintas actividades.

La Ley de 1931 no contenía definición ni concepto alguno que permitiera determinar lo que debería entenderse por **empleado de confianza**; se ocupó de ellos en sus artículos 48 y 126 fracción X, pero lo hizo en términos imprecisos: el primero de esos preceptos parece se refería a ellos como personas distintas de las que desempeñaban puestos de dirección o de inspección de las labores y serán las personas que ejecutaran trabajos personales del patrono dentro de la empresa; en cambio, la primera parte de la fracción X del artículo 126 parece identificar a los empleados de confianza con las **personas que desempeñen puestos de dirección, fiscalización o vigilancia**.

La categoría de trabajador de confianza no está contemplada en la Declaración de derechos sociales, pero no creemos que su aceptación en la Ley Federal del Trabajo viole las normas constitucionales porque los Trabajadores de Confianza son trabajadores que disfrutaban de todos los beneficios del Artículo 123

constitucional, con las modalidades que no destruyen aquellos beneficios derivados de la naturaleza de sus funciones. Esta consideración explica que se trate de una categoría de excepción que solamente se justifica en razón de la naturaleza de las funciones; por lo cual en todos los problemas que surjan en materia de interpretación existirá la presunción *juris tantum* de que la función no es de confianza en forma tal que será indispensable probar que de conformidad con la naturaleza de las funciones se dan los caracteres de la excepción.

Resulta que los Trabajadores de Confianza son trabajadores que constituyen uno de los trabajos especiales que se contemplan en el Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo de 1971, así se desprende de los artículos 9º y 182 a 186; por lo cual se rigen por sus disposiciones especiales y por las generales de la Ley en cuanto no contravienen a aquellas.

En el artículo 8º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que pasó a ser el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo vigente, se dijo que: “la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le dé al puesto”.

La declaración del artículo 9º planteó a la Comisión redactora de la Ley Federal del Trabajo vigente la necesidad de establecer cuándo una función es de confianza por su naturaleza. En el análisis del problema se encontraron dos caminos para resolverlo, que consisten, el primero en el señalamiento de las funciones de confianza típicas y en la inclusión de una frase final que permitiera extender la categoría a otras que tuvieran características semejantes y el segundo en la presentación de un concepto general que posteriormente se individualizaría, ya por acuerdos entre los trabajadores y los empresarios, bien por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Es así entonces que la Comisión redactora expresó el párrafo segundo del artículo 9º en los términos siguientes: “Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrono dentro de la empresa o establecimiento”.

Obligado el legislador a buscar una nueva fórmula que mereciese la aprobación de todos los sectores se llegó al texto del artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo vigente, que a la letra establece:

Artículo 9º.- “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se le 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”.

Hacemos notar ante todo, que la norma legal no se refiere a Trabajadores de Confianza, pues en concordancia con los renglones primeros del precepto y con las explicaciones que he dado, no es la persona quien determina que su función sea de confianza sino que es la naturaleza de la función lo que produce la condición del trabajador.

Por lo que respecta a los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala el Profesor Néstor de Buen en el Primer Anteproyecto de la Ley Federal del Trabajo de 1971: “se utilizó una doble fórmula: por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto, después se hizo una enumeración de los principales puestos de confianza, dando

entrada, por último, a la analogía y otorgando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión”.³

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no precisa un concepto real de lo que es Trabajador de Confianza, simplemente enumera en su artículo 5º quiénes son Trabajadores de Confianza, tema que será analizado más adelante.

Las Tesis de Jurisprudencia que enseguida se reproducen señalan qué debe entenderse por trabajador de confianza:

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. Para adquirir la confianza se requiere la verificación de varios hechos de parte de un individuo que engendre necesariamente en el ánimo de otra la idea de confiar, siendo necesario un proceso psicológico en su mente que lo orille a depositar esa confianza en determinada persona. De igual modo que aquella se adquiere puede perderse debido a la realización de otros actos que induzcan a pensar que los ejecutados por el individuo en el que se depositó confianza son lesivos a los intereses patrimoniales, personales o de cualquier índole del sujeto principal. La pérdida de la confianza es un acto esencialmente subjetivo y se requiere forzosamente que descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida, y en materia de trabajo, su justificación cuando respecto del empleado se alega que se le ha perdido la confianza y por eso se le despide.

³ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. 10ª ed. Porrúa. México, 1997. p. 361.

Fuente: Parte S.C.J.N. Apéndice de 1995. Octava Época. Tesis: 178. Tomo: V. Jurisprudencia 393. Pág.: 118.

En el mismo sentido:

CONFIANZA: PÉRDIDA DE ELLA. Si bien la pérdida de la confianza proviene de un acto esencialmente subjetivo, se requiere no obstante que descansa en hechos o circunstancias de carácter objetivo que demuestren plenamente la causa de esa pérdida y en materia de trabajo, debe justificarse cuando se alega respecto del empleado y se funda en ella su despido.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Octava Época. Tesis: 114. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XII. enero de 1994. Pág.: 190. Jurisprudencia: 246.

El carácter singular del trabajo de confianza amerita, en realidad, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores, o bien, se incluya un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentando al Trabajador de Confianza, atendiendo las necesidades de índole subjetiva y la índole autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.

En conclusión la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la Ley y no del nombramiento ni esencialmente de la naturaleza de las funciones.

En otras palabras, conforme a lo establecido por la fracción XIV del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, la Ley es la única que debe agotar los

cargos que serán considerados de confianza, por lo cual solamente una propuesta de reforma que provenga del Poder Legislativo podrá detallar qué cargos serán considerados de confianza.

1.3. Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado

La fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 constitucional remite a la Ley reglamentaria para conocer cuáles cargos serán considerados de confianza. Así en cumplimiento de dicha fracción constitucional el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un sistema de calificación de Trabajadores de Confianza, tal y como se expresa a continuación:

“I. 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;

II. En el Poder Ejecutivo, todos los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.
- b) Inspección, vigilancia y fiscalización; exclusivamente al nivel de las jefaturas y las 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 éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: Al nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las contralorías o de las áreas de auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta 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 los siguientes servidores públicos superiores; secretario, subsecretario, Oficial Mayor, coordinador general y director general en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías.
- j) Los secretarios particulares de: Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

- I) Los Agentes de las policías judiciales y los miembros de las policías preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigue el catálogo de empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

II. En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los secretarios particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

III. 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”.

En este último sistema de calificación se presentan tres criterios para considerar a los trabajadores como de confianza:

- Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo.
- Por la naturaleza de sus funciones.
- Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

El artículo 7º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que “Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación”.

De donde se desprende que cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determina con precisión que el empleado es de confianza se le deberá considerar como de base y por lo tanto sujeto al régimen de esta Ley.

El criterio para considerar cuales actividades y funciones de los Trabajadores del Estado caen en el rubro **de confianza** ha sido muy variable y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño.

En otro aspecto, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios respecto de la catalogación de los empleos de confianza con base en el hecho de que, si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una

excepción que debe ser rigurosamente atendida, tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan, en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona han de ser atendidas en su carácter y contenido.

Por su parte, en los reglamentos de condiciones de trabajo de las dependencias gubernativas, organismos descentralizados, fideicomisos y empresas paraestatales, las funciones de confianza están asimismo definidas en formas específicas: a) Por lo dispuesto en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución; b) Por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y c) Por las referidas condiciones y reglamentos interiores de trabajo.

Lo anterior nos permite concluir que las personas que ostentan un empleo de confianza en la administración pública, sólo tienen la vía del amparo indirecto para reclamar la protección de garantías que consideren violadas en su perjuicio. Por esta razón cuando se han presentado controversias respecto de la naturaleza jurídica del empleo de confianza el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ha declarado incompetente para conocer de cualquier reclamación y ha rechazado los escritos de demanda respectivos con base en el contenido de la legislación mencionada.

1.4. Concepto de Trabajador de Base

En realidad no existe en la Legislación mexicana ni mucho menos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado una definición o concepto de lo que es un **Trabajador de Base**.

Ahora bien, toda vez que el artículo 8º de la multireferida Ley excluye a los Trabajadores de Confianza del régimen de la misma Ley, podemos deducir que el concepto de Trabajador de Base es el que se encuentra en el artículo 3º, ya que los Trabajadores de Confianza ya no tienen cabida en lo que regula la Ley en comento pues por una parte se expresa en el artículo 5º quiénes son Trabajadores de Confianza y por la otra en el artículo 8º se señala que quedan excluidos del régimen de la Ley los Trabajadores de Confianza enumerados en el artículo 5º, por lo que es aberrante y erróneo primero definirlos y luego excluirlos.

Así que para mejor entendimiento de lo que es el trabajador de base conceptualmente hablando, transcribiré nuevamente el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 3.- “Trabajador es toda persona que presta 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”.

Por lo que respecta a los diferentes criterios que se manejan en materia laboral, la Doctrina y Ejecutorias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han ocupado de precisar lo que es trabajo de base y trabajo eventual y al respecto se señala que para la existencia de un trabajo de base se requiere únicamente que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la Empresa o Dependencia de Gobierno, esto es, que no se trate de un servicio meramente accidental cuya repetición sólo podrá ser consecuencia de que concurren circunstancias especiales, o lo que es lo mismo, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa.

De lo expuesto se desprende que la existencia de un empleo de base no depende de que el trabajador preste el servicio todos los días sino de que dicho

servicio se preste de manera uniforme en periodos de tiempos fijos; así por ejemplo, el servicio que presta una persona dos veces por semana a una Empresa o Dependencia de la Administración Pública constituye un trabajo de base, pero no lo será si sólo por una circunstancia accidental, por ejemplo la descompostura de una máquina, se llama a un mecánico especial y concluido ese trabajo queda desligado el trabajador, sin que se sepa si volverán o no a ser utilizados sus servicios.

Así las cosas, el Profesor Mario de la Cueva comenta en una de sus obras al respecto que: “la Doctrina precisó el concepto de Trabajador de Base al señalar que los **Trabajadores de Base** son todos aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la Empresa o Dependencia de Gobierno, aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos o servicios proyectados, por lo tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación”.⁴

Este criterio que se señala de no nos parece muy adecuado, pues se vuelve a excluir al Trabajador de Confianza, ya que al manifestar que el Trabajador de Base es indispensable para llevar a cabo ciertas funciones que requiere la Empresa o Dependencia de Gobierno para tener vida como tal, esto da lugar a una discriminación para el Trabajador de Confianza, porque si bien es cierto que el

Trabajador de Confianza es el que está más apegado al patrón entonces con mucho más razón este trabajador es fundamental para la vida y ejecución de funciones tanto para una Empresa como para una Dependencia de Gobierno sea cual fuere.

⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. TOMO I. Porrúa. México, 1990. p. 226.

El Trabajador de Base al Servicio del Estado goza de estabilidad en el empleo, a diferencia del Trabajador de Confianza como se expondrá más adelante, ya que la Ley que lo regula en su artículo 6º dice que serán inamovibles después de seis meses de servicio sin notas desfavorables en su expediente.

1.5. Trabajadores de Base al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una distinción de los servidores públicos entre Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza. Para distinguir unos de otros la Ley asume un criterio relativamente sencillo aunque no exento de dificultades.

En cuanto a los Trabajadores de Confianza expresa que son aquellos trabajadores que estén incluidos en alguno de los casos que de manera expresa señala la propia legislación, es decir, los mencionados dentro del artículo 5º.

Por su parte el artículo 6º de la referida ley menciona 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”.

Por lo que se puede observar y precisar que la Ley utiliza un sistema por exclusión al interpretarse que los que no son Trabajadores de Confianza son Trabajadores de Base.

Tanto en el Apartado “A” como en el Apartado “B” del artículo 123 constitucional el tema de la delimitación clara entre lo que debe ser considerado trabajo de base y trabajo de confianza es ya uno de los viejos debates que los

laboralistas abordan de manera recurrente. Las normas existentes para establecer dicha distinción resultan hoy día obsoletas y no permiten tener una claridad en la materia.

Los Trabajadores de Base al Servicio del Estado deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia de que se trate oyendo al sindicato respectivo.

En una forma clara y precisa, respecto de quiénes son Trabajadores de Base y quiénes lo son de confianza, debe atenderse al principio --como lo señalan los maestros Trueba Urbina y Trueba Barrera-- de que “cuando en la disposición legal a que se refiere el artículo 7º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado transcrita en líneas anteriores, no se determina con precisión que el empleado es de confianza se le deberá considerar como de base y, por tanto, sujeto al régimen de la referida Ley”.⁵

De esta manera, el derecho burocrático se ocuparía de un amplio sector de trabajadores, los de base y sólo atendería al resto, los de confianza, únicamente para decir que no se ocuparía de ellos dejando en evidencia una de las aberraciones más claras en nuestro sistema jurídico laboral.

⁵ Cit. Por Alberto Trueba Urbina. et al. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. 19ª ed. Porrúa. México, 1993. p. 23.

1.6. Concepto de Trabajador Eventual

Cuando se expidió la Ley Federal del Trabajo de 1931 no se tenía una experiencia suficiente ni existía una tradición importante, lo que explica la falta de precisión de sus normas. Sin embargo, los contratos colectivos, las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación afinaron lentamente el concepto de trabajadores eventuales lo que facilitó grandemente la redacción de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y su interpretación: los artículos 26 fracción III y 28 mencionaron los trabajos accidentales o temporales que no excedieran de sesenta días y dispusieron que no sería necesaria en esos casos la forma escrita. La Doctrina y la práctica se orientaron en el sentido de que esos preceptos se referían a un solo grupo de trabajos, a los que siguiendo una terminología general como trabajo eventual, una excepción más al principio de la duración indeterminada de las relaciones de trabajo que se opuso al grupo denominado trabajo de planta. Pronto se observó que existe una tercera especie de actividades a la que se le da el nombre de trabajo de temporada, con la cual se completó una trilogía de conceptos.

Partiendo de un orden de ideas, de acuerdo a la brillante ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida por la Cuarta Sala (Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, Toca 2903/36/1ª., 3 de septiembre de 1976), se fijó el sentido de los conceptos trabajo de planta y eventual:

“Para que exista un trabajo de planta se requiere, únicamente, que el servicio desempeñado constituya una necesidad permanente de la empresa, esto es, que no se trate de un servicio meramente accidental, cuya repetición sólo

podrá ser consecuencia de que hayan circunstancias especiales, o lo que es lo mismo, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa. De lo expuesto se desprende que la existencia de un empleo de planta no depende de que el trabajador preste el servicio todos los días, sino que dicho servicio se preste de manera uniforme, en periodos fijos”.

Interpretando la anterior ejecutoria, a **contrario sensu**, el trabajo eventual es aquel que se desempeña de manera accidental y que no constituye una necesidad permanente para la empresa, es decir, que el servicio no forme parte de las actividades normales, constantes y uniformes de la empresa; de una forma más clara, para que haya trabajo eventual se requiere que un trabajador no preste sus servicios todos los días sino solamente cuando la empresa requiera sus servicios.

Por su parte, el Maestro Mario de la Cueva comenta que “de acuerdo a la Ejecutoria citada y con apoyo en los precedentes tanto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la Doctrina precisó el concepto de lo que es un trabajador eventual, expresando que los trabajadores eventuales son todos aquellos que no constituyen una actividad normal y necesaria de una Empresa o Dependencia de Gobierno; son aquellos trabajadores que no son permanentes, lo que quiere decir que son los trabajadores que no constituyen la vida de una empresa o Dependencia Gubernamental, por lo que, aunque no estén ellos, no se altera la obtención de productos o servicios proyectados”.⁶

La nueva concepción de la Ley Federal del Trabajo de 1970 se manifestó en el campo de los trabajadores eventuales y produjo un cambio importante; primeramente, porque desapareció la distinción entre los contratos escritos y

⁶ Cit. Por DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 226.

verbales; en segundo lugar, porque el principio de que las condiciones de trabajo deben estipularse por escrito, vale para todos los trabajadores y en tercer término, y éste es el cambio fundamental consecuencia de los dos puntos anteriores, es que los trabajadores eventuales pasaron a la categoría de las relaciones de trabajo por tiempo u obra determinada, por lo que únicamente podrán ser considerados eventuales los trabajadores cuando lo exija la naturaleza de la obra o del trabajo; en consecuencia, en el escrito de condiciones de trabajo deberá precisarse la causa de eventualidad del trabajo o de lo contrario es por tiempo indeterminado.

La definición de trabajador eventual se formula generalmente a **contrario sensu**, diciendo que es aquél que no satisface los requisitos del trabajador de planta (el caso de la Ley Federal del Trabajo) o de base (el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), pero puede agregarse que son los que cumplen actividades ocasionales, aquellos que no constituyen una necesidad permanente de la empresa o Dependencia de Gobierno como la instalación o reparación de alguna máquina o la sustitución temporal de algún trabajador de planta o de base.

A propósito de lo señalado anteriormente, respecto de la sustitución de un trabajador eventual por un trabajador de base, ambos al Servicio del Estado, cabe hacer mención la temporalidad en que estará en vigor la sustitución, lo cual trae a colación dos conceptos distintos que a continuación se señalan:

“TRABAJADOR INTERINO.- Trabajador del Estado, que ha sido nombrado con tal carácter en razón de estar cubriendo, con base en el escalafón correspondiente, una vacante temporal que no excede de seis meses y donde el titular de la dependencia pública podrá nombrarlo y removerlo libremente”.⁷

⁷ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1999. p. 209.

“TRABAJADOR PROVISIONAL.- Trabajador del Estado, que ha sido nombrado con tal carácter en razón de estar cubriendo, con base en el escalafón correspondiente, una vacante temporal mayor de seis meses en una dependencia pública”.⁸

La diferencia entre estos dos conceptos radica principalmente en el tiempo en que estará vigente la sustitución, además de que en el caso del trabajador interino podrá ser nombrado y removido libremente por el Titular de la Dependencia de Gobierno caso que no sucede con el trabajador provisional.

1.7. Trabajadores Eventuales

Los Trabajadores Eventuales al servicio del Estado son todos aquellos que llevan a cabo labores ocasionales o accidentales dentro de una Dependencia de Gobierno, o bien, aquellos que por alguna razón sustituyen temporalmente a otros trabajadores como por ejemplo a los de base o a los de confianza, por un tiempo definido y de acuerdo a las condiciones que para tal efecto señala la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o Reglamento de la Dependencia respectiva.

En cuanto al tiempo determinado en que opera la sustitución de un trabajador eventual por uno de base o uno de confianza, también ya ha quedado claro con los conceptos anteriormente transcritos y de igual manera se precisaron las diferencias, por lo que sólo apuntaremos que los Trabajadores Eventuales pueden ser interinos o provisionales.

Ahora bien, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresa que los Trabajadores de Base serán inamovibles y los trabajadores de

⁸ Idem.

nuevo ingreso no serán inamovibles sino hasta después de seis meses de servicios, por lo que éstos últimos pueden ser considerados como Trabajadores Eventuales sujetos a nombramiento pues figuran en las listas de raya de los trabajadores temporales y se debe a la ejecución de una obra o la terminación de un plazo; son generalmente de base, aunque podrían ser Trabajadores de Confianza en atención a las funciones que desarrollan.

Se dice que son trabajadores sujetos a nombramiento porque hay que recordar, como se mencionó en páginas anteriores, el nombramiento es aquel documento sin el cual un Trabajador al servicio del Estado no puede acreditar su relación de trabajo incluyendo otros requisitos más, es decir, es aquel documento que prueba la relación jurídica de trabajo entre un trabajador ya sea de base o de confianza y el Estado. De esta manera lo expresa el artículo 12 de la Ley Burocrática, que enseguida se transcribe:

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”.

Por lo tanto, el nombramiento es el documento donde consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente se formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia. Sin embargo, de lo anteriormente señalado este tema del nombramiento será abordado en páginas siguientes.

Para que haya claridad respecto de quiénes son Trabajadores Eventuales al servicio del Estado, se reproduce la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EVENTUALES. QUIENES LO SON. De conformidad con el instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación, edición vigente en 1977, específicamente en lo dispuesto en sus apartados 1111 y 1200, puede concluirse que son eventuales aquellos que laboran en trabajos especiales o extraordinarios cuya característica principal es la de cubrir las necesidades de un suceso imprevisto o excepcional y que figuran en las listas de raya a que se refiere el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debiendo agregarse que el suceso imprevisto o excepcional deberá ser comprobable objetivamente, y no quedará a la discreción objetiva el titular. Por último, en atención a los diversos artículos 63 y 64 del último ordenamiento invocado, se impone señalar que el trabajador eventual, junto con el interino y provisional constituyen especies del género temporal.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 211. Tomo: VI. Pág.: 524. Jurisprudencia: 398.

Con relación a los trabajadores del Estado que figuran en las listas de raya, si bien es cierto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas: los que van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo; los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que solo trabajan figurando en lista de raya. Para los primeros y los segundos si cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra su contratación termina; pero para los terceros, cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha, a la conclusión de una obra, el servicio que así prestan al Estado debe entenderse permanente y con iguales derechos a los de los Trabajadores de Base.

A manera de conclusión se puede decir que los **Trabajadores Eventuales** al servicio del Estado no tienen estabilidad en el empleo o por lo menos queda en entredicho ésta cuando están sujetos a nombramiento y aún cuando se les expida nombramiento y éste sea con el carácter de Trabajador de Confianza pues seguirían sin tener estabilidad laboral, pues estarían excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2. Concepto de Patrón

Con respecto a este concepto, el artículo 4º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 decía que “patrono es toda persona física o jurídica que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo”, una norma que era otra consecuencia de la concepción contractualista.

En cambio la Ley Federal del Trabajo de 1970 expresa en su artículo 10 que “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. Esta definición ratifica la tesis de que comprobada la prestación de un trabajo subordinado se aplica automáticamente la legislación del trabajo.

Ahora bien, cuando se utiliza el vocablo “representantes del patrón”, esto no quiere decir que son también patrones, pues la función de éstos consiste en representar ante el otro a uno de los sujetos y por lo tanto los representantes del patrón no son sujetos de la relación de trabajo.

Existen ocasiones en que el trabajador no conoce físicamente al patrón ni siquiera su calidad jurídica, pero si obedece a superiores que se ostentan como tales, pero de cualquier forma si el trabajador presta sus servicios en los términos convenidos la calidad jurídica del patrón pasa a segundo término; la siguiente

Tesis de Jurisprudencia que a continuación se transcribe aclara lo anteriormente señalado:

PATRÓN, EL TRABAJADOR NO TIENE OBLIGACIÓN DE CONOCER LA CALIDAD JURÍDICA DE LA PERSONA DE SU. El trabajador no tiene obligación de conocer las calidades jurídicas de la persona de su patrón, pues si es requerido para prestar sus servicios y se desarrolla objetivamente la relación de trabajo, entendiéndose con determinada persona que se ostenta como director de la negociación y verdadero patrón, resulta secundario el hecho de designar con los caracteres la personalidad de dicho patrón, bastando la identificación de quien se ostenta como director o jefe del trabajador, pues una cosa es la denominación patronal y otra la identificación de quien desempeña tal carácter.

Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5ª parte, 4ª Sala, Tesis, 150, p.p. 148 y 149. Semanario Judicial de la Federación.

De esta manera, no es obligatorio para los trabajadores conocer la calidad jurídica de su patrón, lo único que si es obligatorio es desempeñarse conforme a las condiciones de trabajo para las cuales fueron requeridos; si se apegan a todas y cada una de las condiciones de trabajo dadas por quien se ostenta como patrón la calidad jurídica del mismo pasa a segundo término.

2.1. Concepto de Estado.

En algunos ensayos los grandes pensadores políticos de las edades antigua, medieval y moderna, no imaginaron siquiera la existencia de un algo, un ente social o jurídico, titular de la potestad de dictar el derecho al que los hombres debiéramos obediencia y del cual el gobierno fuera simplemente el órgano de expresión y ejecución de su voluntad.

Para citar dos ejemplos de la Edad Moderna: ni siquiera en Maquiavelo introducir el término Estado en la ciencia política ni en Tomás Hobbes, sublimador del absolutismo, se halla la idea de una persona social o jurídica, pues según el primero, la palabra Estado era un término genérico para significar la unidad de las formas de gobierno, principado o república y para el pensador inglés el Leviathan era el resultado de la transmisión del poder de todos los hombres a un monarca o a un consejo.

Esto es sólo un breve apuntamiento acerca de la formación y de los alcances de la idea del Estado, presupuesto indispensable para captar el sentido y la naturaleza de la situación de los trabajadores en el siglo anterior y en las primeras décadas del nuestro.

“Nació la idea del Estado como un organismo o cuerpo social, una persona jurídica, real o fingida, colocada por encima de los hombres y de las clases sociales, que actuaría imparcialmente, y cuya misión sería mantener la paz social”.⁹

El Estado no sería el heredero de los reyes ni siquiera su sustituto, sería la superación, esto es, sería la supresión de la voluntad humana como la fuente omnipotente del orden jurídico y la aparición de un cuerpo político representante de la nación cuya función única sería cuidar la vigencia del derecho; con otras palabras sería el tránsito del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes.

Para hablar del Estado con todos sus requisitos, elementos, características, etcétera, tendríamos que escribir una serie de libros y posiblemente no terminaríamos pues el concepto de Estado es tan extenso que al abrir una puerta

⁹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 617.

tendríamos que abrir infinidad de ellas, todas como parte del Estado imaginariamente hablando.

Es por eso que para efectos de este tema sólo nos ocuparemos por definir al Estado, proponiendo la siguiente definición:

“Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta y material, compuesta por una población, un territorio y un gobierno, principalmente investido de imperio en todos y cada uno de sus actos, coercitivo y unilateral”.

2.2. El Estado como Patrón

Existen autores que consideran al Estado como sujeto de la relación de trabajo con el carácter de autoridad de tipo administrativo y otros aseveran que reúne las características de un patrón de tipo particular.

En cuanto a estas dos teorías el profesor Miguel Acosta Romero se inclina por la primera teoría, es decir, la que menciona que el Estado es una autoridad de tipo administrativo y que no puede considerarse como patrón de tipo particular debido a que no persigue fines de lucro, esto es, el Estado no busca incrementar un capital o hacerse rico a costa de la fuerza de trabajo de sus empleados sino que lo que busca es el bienestar y armonía de todos los demás elementos que componen el propio Estado.

“En realidad, el Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación”.¹⁰

En lo particular es importante apuntar que el Estado no actúa como patrón directamente ya que es un ente abstracto e intangible por lo que el Estado actúa como patrón indirecto, es decir, por medio de Órganos que desempeñan funciones específicas, de esta manera estos Órganos son provistos y dirigidos por personas que son designadas conforme a las Leyes para que puedan fungir como patrones en sus diferentes categorías que también están contempladas en las leyes mexicanas, por ejemplo: Titulares o Directores de las Dependencias y Oficinas de Gobierno.

De una forma más clara, el Estado se sirve de determinados Órganos los cuales son encargados a determinadas personas físicas para que éstas funjan como patrones de los Trabajadores de Base, de los Trabajadores Temporales o Eventuales y, aunque excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Trabajadores de Confianza.

2.3. Órganos Gubernamentales como Patrones

Ahora toca abordar el tema de los Órganos de Gobierno que fungen como patrones pero únicamente de los Trabajadores de Base, situación que analizaremos más adelante.

Como ya habíamos apuntado en líneas anteriores, el Estado se vale de ciertos Órganos los cuales son dirigidos, provistos y ejercidos por determinadas

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit.

personas físicas que ostentan el cargo de Titulares o Directores; también habíamos señalado que estos Titulares o Directores eran designados o nombrados de acuerdo a los procedimientos que para tal efecto señala nuestra extensa Legislación.

Ahora bien, para determinar qué Órganos de Gobierno fungen como patronos de los trabajadores al Servicio del Estado hay que retomar lo que para tal efecto señala el artículo 123, Apartado “B” de nuestra Carta Magna, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, teniendo aplicación a partir de 1963 y siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, y lo que señala el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En primer lugar, el artículo 123 expresa que:

Artículo 123.- “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.”

A simple vista podemos señalar que quienes fungen como patronos de los Trabajadores al servicio del Estado son los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial así como el Gobierno del Distrito Federal, pero resulta bastante genérico hacer una determinación de esta índole.

Por otra parte, el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos señala de una forma más específica a quienes se les va a

aplicar dicha Ley y expresa dicho artículo que será a los Titulares y los Trabajadores de las Dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las demás Instituciones que se señalan, las cuales tienen el carácter de Organismos Públicos Descentralizados.

Ahora bien, si nos remitimos a lo que señala el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado podemos observar que este artículo nos expresa entre quiénes se da la relación jurídica de trabajo y señala que será entre los Titulares de las Dependencias y los Trabajadores de Base a su servicio; además expresa que en el Poder Legislativo la relación jurídica de trabajo se dará entre las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara y los Trabajadores de Base a su servicio.

Así de esta manera, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la Titularidad de la Dependencia la asume el Secretario del Ramo y el Procurador General de la República; por lo que corresponde al Gobierno del Distrito Federal la Titularidad de la Dependencia la asume el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como los directores generales o sus equivalentes en los Organismos Públicos Descentralizados que rijan la relación laboral por el apartado B. Dicha Titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sino también se ratifica en las Condiciones Generales de Trabajo de cada Dependencia.

Por su parte en el Poder Legislativo, la Directiva de la Cámara de Diputados que ejerce la Titularidad en la relación laboral, se integra de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: por “un Presidente, cinco Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula”.

En la Cámara de Senadores, la mesa directiva se integra: “con un Presidente, dos Vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios” también electos por mayoría y en votación por cédula.

En el Poder Judicial corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme se consigna en la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la facultad de nombramiento, de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo, pues como indica Humberto Ricord, “la titularidad en la relación de trabajo compete a la autoridad nominadora, o que hace los nombramientos”.¹¹

Es muy delicado hablar del Poder Judicial de la Federación toda vez que el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no hace mención de éste para efectos de relaciones de trabajo, únicamente de los Titulares de las Dependencias y los Trabajadores de Base a su servicio (Poder Ejecutivo Federal) y de las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara y los Trabajadores de Base a su servicio (Poder Legislativo). Sin embargo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incluyó al Poder Judicial de la Federación en su Capítulo I del Título noveno pero sólo para efectos de señalar quién resolverá los conflictos que surjan entre el propio Poder Judicial de la Federación y sus servidores, por lo que para efectos de la relación jurídica de trabajo el Poder Judicial de la Federación no se regulará por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entonces, a manera de conclusión y para dejar más claro este tema, diremos que los Órganos Gubernamentales que fungen como patrones de los Trabajadores al Servicio del Estado son: En el Poder Ejecutivo Federal: las

¹¹ RICORD, Humberto. Derecho Burocrático, Materias que lo Integran. Feba. México, 1972. p. 101.

Dependencias o Secretarías de Estado, estando al frente de cada una de ellas los Titulares o Secretarios de Estado y el Procurador General de la República; en el Poder Legislativo: las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara con su respectiva integración como se describió anteriormente y por lo que hace al Gobierno del Distrito Federal lo será el Jefe de Gobierno y el Procurador de Justicia del Distrito Federal. Ahora bien, en cuanto a las demás Instituciones que se expresan en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que tienen el carácter de Organismos Públicos Descentralizados, los Directores de cada Institución fungirán como patronos de los trabajadores a su servicio, aún y cuando sea inconstitucional la inclusión de estas Instituciones en la referida Ley, toda vez que los Organismos Públicos Descentralizados se rigen por el Apartado “A” de la Ley Federal del Trabajo.

Para que haya más claridad en cuanto a las Instituciones que se mencionan en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se hará mención de cuáles son esas Instituciones con carácter de Órganos Gubernamentales que fungen como patronos de los trabajadores a su servicio, así tenemos a las siguientes:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Juntas Federales de Mejoras Materiales;
- Instituto Nacional de la Vivienda;
- Lotería Nacional;
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
- Instituto Nacional Indigenista;
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
- Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho;
- Hospital Infantil;

- Así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos, tales como:
- Petróleos Mexicanos (PEMEX);
- Comisión Federal de Electricidad;
- Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), y
- Ferrocarriles Nacionales de México.

Y por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación las relaciones jurídicas de trabajo entre éste y sus servidores no se regularán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sino por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

2.4. La Relación Laboral entre Trabajadores de Confianza y Dependencias de Gobierno

En este inciso corresponde tratar el tema de la Relación de Trabajo entre los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado y las Dependencias de Gobierno, para ser más exacto, captar si realmente existe una relación laboral entre estos trabajadores y las Dependencias a las cuales prestan sus servicios.

Así podemos señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula las relaciones laborales entre los Trabajadores de Confianza y los Órganos Gubernamentales que ya han quedado precisados en el inciso anterior, ya que la propia Ley expresa en su artículo 2º lo siguiente:

Artículo 2.- “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”.

Podemos observar con claridad que desde este artículo los Trabajadores de Confianza quedan excluidos del régimen de la Ley antes citada, pues solamente hay relación de trabajo entre los Titulares de las Dependencias e Instituciones citadas en el artículo 1º de la Ley en comento y los “Trabajadores de Base” a su servicio, así como en el Poder Legislativo entre las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara y sus respectivos Trabajadores de Base.

De lo anterior podemos asegurar que no existe relación jurídica de trabajo entre los Trabajadores de Confianza y los Órganos Gubernamentales sino que solamente existe entre éstos últimos y los Trabajadores de Base, como se desprende del ya citado artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin embargo, esto no sucede así, ya que el hecho de que los Trabajadores de Confianza del Gobierno Federal estén excluidos prácticamente por nuestra Carta Magna y la Ley Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, no impide valorizar a aquéllos como verdaderos trabajadores pese a su importante deber de lealtad y fidelidad que deben guardar al Estado.

La regulación de estas relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores de confianza se hace cada vez más necesaria para fijar de manera más clara y sistemática una serie de derechos y obligaciones que recaen en ambas partes.

Aun y cuando la fracción XIV del Apartado “B” del artículo 123 constitucional sólo les concede a los Trabajadores de Confianza la protección del salario y los beneficios de la seguridad social, lo cierto es que este tipo de trabajadores han adquirido celosamente otros derechos a través del tiempo.

De esta manera debemos señalar que en realidad los Trabajadores de Confianza si guardan una relación jurídica de trabajo con los Órganos

Gubernamentales precisados anteriormente, puesto que median varios elementos y uno de ellos es el nombramiento el cual es expedido por funcionario facultado para ello y este nombramiento acredita la relación jurídica de trabajo entre otros elementos más, porque si bien es cierto que estos Trabajadores de Confianza están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado esto no es obstáculo para que no se les expida un nombramiento respectivo para que presten sus servicios al Estado y en específico a los Órganos de Gobierno que fungen como patrones de acuerdo a la Ley antes citada.

Por lo que el problema no radica en si existe relación de trabajo entre los Trabajadores de Confianza y los Órganos de Gobierno citados en líneas anteriores, pues ya se precisó que si existe dicha relación basándose en la expedición de un nombramiento, pero el problema a tratar es la exclusión de éstos trabajadores del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que no es más que la restricción de derechos, en otras palabras, 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 mismos adquieren de “trabajadores” y asimismo en razón de las actividades que desempeñan no debe ser motivo de discordia para que se hagan merecedores de la protección legal.

3. Concepto de Estabilidad en el Empleo

Hemos llegado al tema más importante dentro de este capítulo, ya que lo que se busca es precisamente que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado alcancen la estabilidad en el trabajo, por lo que se precisará que debe entenderse por Estabilidad en el Empleo.

Víctor Russomano considera que el concepto de la estabilidad es imposible de graduar. “Es el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el empleo, aún

contra la voluntad del empresario en tanto no exista una causa importante que justifique su despido. La estabilidad es la negociación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa. Dentro de este concepto y en la medida exacta del término, toda estabilidad es absoluta o no es estabilidad”.¹²

Por su parte el profesor Eurequio Guerrero señala con relación a la estabilidad en el empleo lo siguiente: “En realidad al hablar de estabilidad en el empleo no se ha pensado en un derecho de propiedad del trabajador a su puesto, del que no pudiera separársele ni aún con causa justificada, pues este criterio habría sido contrario a los más elementales principios de equidad y además desnaturalizaría la relación de trabajo. Las ideas sobre seguridad social y la realidad laboral exhiben 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”.¹³

Para efectos de este tema, proponemos el siguiente concepto de

Estabilidad en el Empleo: La Estabilidad en el Empleo 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 patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación.

¹² RUSSOMANO MOZART, Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. 3ª ed. Porrúa. México, 1983. pp. 13 y 14.

¹³ GUERRERO, Eurequio. Manual de Derecho del Trabajo. 11ª ed. Porrúa. México, 1990. pp. 107 y 108.

3.1. Principio de Estabilidad en el Empleo

La estabilidad en el trabajo es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para él, pues se dice, en aplicación del artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la estabilidad depende de una decisión por parte del trabajador; y por la otra, que es un deber para el patrono, porque las hipótesis de disolución de una relación de trabajo están determinadas por la naturaleza de las cosas.

“La estabilidad en el trabajo apareció en nuestro Derecho como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social, hondamente enraizada en el derecho del trabajo, porque su finalidad inmediata es el vivir hoy y en el mañana inmediato, pero al nacer miró apasionadamente hacia la seguridad social, porque su finalidad mediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez. De estas sus dos finalidades se desprende su esencia: la estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y de futuro, una de las ideas que anuncia una vinculación más íntima y tal vez una fusión futura del derecho del trabajo y del de la seguridad social”.¹⁴

Con relación al principio de la Estabilidad en el Empleo, el respetado Profesor Mario de la Cueva señala para tal efecto lo siguiente: “La estabilidad en el trabajo posee una naturaleza doble: es un derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, pero es al mismo tiempo la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho de antigüedad en el trabajo, fuente a su vez, de un manojito de derechos cuya importancia es grande no

¹⁴ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op. Cit. p. 54.

sólo en el interior del derecho del trabajo, sino también en la seguridad social, derechos que cuando falta la estabilidad, o desaparecen o se debilitan”.¹⁵

Al considerar su primer aspecto, esto es, el derecho de cada trabajador a permanecer en su trabajo, se nota que son varios los autores que ven en él un derecho de propiedad sobre una cosa inmaterial, en tanto otros lanzaron la idea de un derecho real *erga omnes*, característica que se explica al decir que si el trabajador es despedido o cesado arbitrariamente el laudo que emita la autoridad competente debe cumplirse sin que pueda oponer derecho alguno la persona que sustituyó al trabajador despedido o cesado.

Se cree que el principio a la estabilidad en el empleo es una institución peculiar del derecho del trabajo a la que puede caracterizarse diciendo que es el derecho a permanecer en el trabajo en tanto subsista su materia y a percibir los beneficios consecuentes.

3.2. Naturaleza Jurídica de la relación de trabajo entre el Estado y sus Trabajadores

Todavía hay autores que consideran al Estado como un ente con el carácter de autoridad de tipo administrativo en la relación laboral entre él y el trabajador a su servicio y también hay autores que consideran que el Estado reúne las características de un verdadero patrón particular.

La realidad de las cosas es que el Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio como un ente soberano que impone las

¹⁵ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 220.

modalidades a que han de sujetarse los trabajadores a su servicio, quien de manera expresa acepta su desigual situación.

El Profesor Miguel Acosta Romero expresa con relación a la naturaleza jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores lo siguiente: “La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores al servicio del Estado es la misma que la de los trabajadores privados, por ello no es causal la identidad objetiva de caracteres entre la relación de empleo público y el contrato de trabajo, pero los efectos legales son diferentes, de ahí que exista un ordenamiento diferente para los trabajadores al servicio del Estado para adaptarse a la modalidad del empleo público. Así la naturaleza jurídica de la relación laboral de los empleados públicos es la de un acto-condición, porque el acto administrativo del nombramiento condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto”.¹⁶

Si tomamos en cuenta que la relación de trabajo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es igual a la de la Ley Federal del Trabajo, entonces podemos asegurar que la naturaleza jurídica de la relación de trabajo en ambas Leyes es casi igual.

En primer lugar, es igual porque en ambas se trata de un acto-condición; pero se diferencia una de otra porque en la Ley Burocrática para que haya relación jurídica de trabajo debe ser necesario que haya un acto administrativo denominado nombramiento y sobre todo una subordinación; en cambio, en la Ley Federal del Trabajo no es necesario que haya un contrato de trabajo celebrado previamente entre un patrón y un trabajador para que exista la relación laboral sino que desde el preciso momento en que el trabajador inicia la prestación de servicios se forma automáticamente la relación de trabajo y a la que se aplicará

¹⁶ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. p. 191.

inexorablemente un estatuto jurídico imperativo. Sin embargo de lo anterior, el Estado no puede considerarse como patrón debido a que no persigue fines de lucro.

La relación entre el Estado y sus servidores públicos no puede tener como fundamento un contrato de trabajo porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen un fin eminentemente lucrativo.

De ahí que para ser trabajador del Estado no se requiera un contrato sino que a la persona interesada se le expida un “nombramiento”, que es el medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas y que éste sea aceptado y protestado.

3.3. Aspectos Doctrinarios de la Estabilidad en el Empleo en Latinoamérica

En materia de estabilidad en el empleo tradicionalmente la atención de los laboristas latinoamericanos, se ha centrado en el análisis de las características que presenta el marco legal que regula la permanencia del trabajador en su puesto de trabajo. En el caso particular de los trabajadores al servicio del Estado me parece que este tema presenta características interesantes, las cuales pueden analizarse distinguiendo las normas que internamente al derecho burocrático se ocupan del tema, a saber, el régimen legal de los mecanismos de ruptura de la relación laboral y en particular el denominado “cese” y por otro lado las normas que externamente al derecho burocrático tienen que ver con la estabilidad en el empleo.

La doctrina latinoamericana sobre la estabilidad en el empleo ha sido tal vez uno de los más importantes aportes de los laboristas de la región al derecho del

trabajo en el mundo. En efecto, los juristas estudiosos del mundo laboral llegaron a plantear que la permanencia indeterminada de un trabajador en su empleo era un principio que el derecho debía proteger dejando sólo a casos excepcionales la posibilidad de extinguir una relación laboral. De esta manera se buscaba y se dijo en su momento limitar el amplio y casi omnipotente poder discrecional que en materia de ruptura de contratos tenía antaño un patrón, cuando el marco regulador de las relaciones de producción era el derecho civil.

La doctrina se apoyo originalmente en teorías desarrolladas en Europa, las cuales trataban de definir, justificar y argumentar la naturaleza jurídica del derecho de un trabajador a permanecer en su puesto de trabajo considerándolo como **propiedad del empleo**, otras veces como la **posesión del empleo**, o bien, encontrando su razón en algo que se denominaba **la comunidad de la empresa**. Como quiera que sea este tipo de planteamientos precursores de la estabilidad permitiría en Latinoamérica orientar las concepciones de la estabilidad, ya de una manera amplia tratando de justificar normas jurídicas protectoras frente a cualquier modalidad de ruptura de la relación laboral, o bien, de una manera más restringida concentrando su argumentación para justificar las normas protectoras de una de las más importantes modalidades de ruptura, como lo es el despido o cese individual.

El desarrollo y expresión que estas ideas tendrían en las legislaciones laborales latinoamericanas permitirían a la doctrina de la región posteriormente hablar de una clasificación de la estabilidad, distinguiendo entre la estabilidad absoluta y estabilidad relativa.

La estabilidad de los trabajadores alcanza su punto culminante en el problema de la disolución de las relaciones de trabajo porque es ahí donde entra en juego la voluntad del patrono. La distinción que apunta entre uno y otro tipo de

estabilidad se refiere precisamente al grado de libertad que se conceda al patrón para disolver la relación.

Así de esta manera se explicará en que consiste cada una de ellas.

Estabilidad Absoluta: La estabilidad absoluta se trata de aquellos casos en que el patrón sólo podría tomar la iniciativa de ruptura de la relación laboral siempre y cuando hubiera cometido el trabajador una **causa justa** previamente **tipificada** en la legislación laboral, el no respeto de esta condición de fondo acarrearía la nulidad del despido o cese con la consiguiente necesidad de reintegración del trabajador a su puesto, aparte de las posibles sanciones pecuniarias.

De una forma más clara, se habla de **estabilidad absoluta** cuando se niega al patrón de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse, ya sea ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, o bien, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador.

Estabilidad Relativa: Por su parte en la estabilidad relativa, la reintegración del trabajador a su puesto no necesariamente es la consecuencia de la falta de observancia por parte del patrón de las condiciones de fondo y forma del despido o cese, rescatando así el derecho del patrón a oponerse a una reintegración, lo cual se traduciría solamente en un aumento del costo de la indemnización correspondiente.

Hay quienes hablan en este último caso de la estabilidad relativa propia para distinguirla de la impropia en donde aún sin causa justa podría el patrón romper la relación laboral, centrándose entonces la atención en el monto y características de la indemnización que procediere.

Así entonces, se habla de la **estabilidad relativa** cuando se autoriza al patrón en grados variables a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización.

Sin embargo de lo anterior, una estabilidad absoluta parece difícil de lograr para no decir imposible, porque en algunas hipótesis podría ser contraria a la naturaleza de las cosas y porque podría conducir a la destrucción de derechos humanos que exigen el mismo respeto que los derechos sociales; así a manera de ejemplo, no es posible obligar a ningún ser humano a convivir en su hogar con un trabajador doméstico. Pero esa y otras hipótesis, más que una concesión a la voluntad del patrón son causas justificadas de disolución impuestas por la naturaleza de las cosas en concordancia con los principios supremos del derecho.

Pero en sentido inverso, una estabilidad relativa que llegara al extremo de conceder una libertad absoluta a la voluntad del patrón, sería la negación de la institución y nos tendríamos que regresar a los años del imperio del derecho civil y de la autonomía de la voluntad del patrón, cuando el trabajador entregaba su dignidad ante el temor del mañana inmediato.

4. Contrato y Relación de Trabajo

La forma en que los sistemas jurídico laborales han considerado que pueden relacionarse, jurídicamente hablando, los trabajadores y los patrones ha variado a lo largo del tiempo; inicialmente se consideró que el contrato como institución reconocida por los Códigos Civiles era la forma más adecuada para regir las relaciones laborales; más tarde esta institución sería insuficiente para normar todas aquellas situaciones que en la práctica se presentaban en los centros de trabajo, independientemente de las diversas críticas que se harían al

contrato como figura jurídica para regular las relaciones laborales, entre otras razones, por su ausencia de contenido social.

De esta manera surge la idea de incluir a la **relación de trabajo** como aquella situación objetiva que sin revestir las formalidades de un contrato permitieran atribuirle efectos jurídicos y sobre todo derechos a la prestación de un trabajo personal y subordinado; así las cosas, **contrato y relación de trabajo** serían considerados como las dos formas reconocidas por la Ley, por medio de las cuales se podían relacionar un trabajador y un patrón.

Sin embargo, en el caso concreto de las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores estas dos modalidades no han sido las que se han utilizado por el legislador para darle forma jurídica a la relación que nace entre ellos. En el caso mexicano este carácter excepcional de las relaciones burocráticas fue marcado incluso desde la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual en su artículo segundo señalaba que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se regirían por sus leyes relativas al servicio civil que se expidieran.

Varios han sido los argumentos que se han esgrimido para descartar al **contrato** y a la **relación de trabajo** como los mecanismos legales por medio de los cuales el Estado puede relacionarse con sus empleados. En el primer caso, el del contrato, se ha señalado de manera reiterada ya que la participación de la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de sus condiciones de trabajo, la figura del contrato no podría ser la que rija su relación con el Estado. En el caso de la relación de trabajo, se ha insistido que en razón de que se trata de una cuestión objetiva incluso ajena a la voluntad del patrón tal supuesto resulta casi de imposible realización en el caso de la burocracia.

Este tipo de apreciaciones fueron en su momento también retomadas por la misma Jurisprudencia la cual en más de una ocasión estableció que en el caso de los servidores públicos la relación jurídica que se establecía con el Estado bien podría ser considerada como un contrato de trabajo *sui generis* que entrañaba en realidad un acto administrativo.

Es por eso que en el campo del Derecho Burocrático se optó por considerar al nombramiento como el medio idóneo para formalizar las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores. El nombramiento será estudiado en páginas siguientes por lo que ahora solamente se analizará lo relativo al contrato y a la relación de trabajo.

Contrato es un término jurídico plenamente civilista, por lo cual tenemos que acudir al Código Civil para el Distrito Federal vigente para señalar su definición, por ello en México con el impulso del Profesor Mario de la Cueva ha desaparecido la idea del contrato en el campo laboral proponiéndose en cambio la autonomía de la relación de trabajo frente al contractualismo del Derecho Civil.

De esta manera, el artículo 1792 en relación con el 1793 del Código Civil para el Distrito Federal vigente expresa que “Contrato es el acuerdo de dos o más personas para crear o transferir derechos y obligaciones”.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo vigente expresa al respecto “Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

Sin embargo, al contrato de trabajo no se le pueden aplicar las reglas que rigen en materia civil por dos razones: 1ª. El contrato de trabajo está regulado por la Ley Federal del Trabajo y 2ª. El contrato de trabajo es una figura autónoma que no se identifica con ningún otro contrato nominado o innominado del Derecho Civil.

Tampoco se le puede aplicar al contrato de trabajo la teoría general de las nulidades civilistas y se rescinde sólo por las causas enumeradas en los artículos 47 y 51 y las diseminadas en todo el articulado de la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, en cuanto a la **relación de trabajo** ésta ha sido definida de muchas formas, inclusive la Ley Federal del Trabajo en el primer párrafo del artículo 20 hace mención de este concepto expresando al respecto: “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

Consecuentemente en la Ley Federal del Trabajo no es el contrato de trabajo lo que hace a una persona obtener el carácter de trabajador sino la prestación de servicios y elementalmente la subordinación lo que determina la relación laboral, pues hay la presunción de que existe contrato de trabajo y relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y subordinado y el que lo recibe.

Esto es diferente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues para determinar la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores forzosamente debe existir un documento con el carácter de acto administrativo denominado **nombramiento** el cual es expedido por persona facultada para ello y que acredita la relación jurídica de trabajo.

Para efectos de este tema, proponemos la siguiente definición de **relación de trabajo**: “Es el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado”.

4.1. Sujetos de la Relación Laboral

En cuanto a los sujetos que forman parte de la relación laboral ya se había hecho mención de ellos pero de forma particular, es decir, sólo se apuntó el concepto de cada uno pero no se profundizó en su conjunto a los que intervienen para que haya realmente una relación laboral. Así también hay sujetos que no forman parte de la relación laboral pero que intervienen para que posteriormente la haya, esto es el caso de los intermediarios, figura jurídica que se contempla en la Ley Federal del Trabajo; así pues daremos paso para analizar a los sujetos que forman parte de la relación de trabajo.

En primer lugar, tenemos al **Trabajador** el cual ya había sido definido como “aquella persona física que presta a otra persona, física o moral, un trabajo personal y subordinado...”, y también se apuntó en páginas anteriores, que ese trabajo personal y subordinado lo prestaba el trabajador a cambio del pago de un salario; hay que aclarar que esta definición la expresa la Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, por lo que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Trabajador es “aquella persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros...” definición que encontramos en el artículo 3º; la diferencia entre estas dos definiciones es que en la Ley Federal del Trabajo no es necesario que exista un contrato para que haya relación de trabajo entre el que lo presta y el que lo recibe, en cambio, en la definición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si es necesario que exista un documento para que haya relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores; denominado nombramiento.

Así las cosas, se puede obtener una clasificación de los Trabajadores al Servicio del Estado ya que es el tema principal de este trabajo, por lo que los trabajadores según la Ley en la materia se dividen en: de Base y de Confianza. Pero también hay que tomar en cuenta a los Trabajadores Interinos, Provisionales y Eventuales; todos estos ya quedaron definidos anteriormente, por lo que en esta ocasión sólo se hará mención de ellos.

En segundo lugar tenemos la figura jurídica del Patrón que puede ser una persona física o moral y quien es además el que recibe un trabajo personal y subordinado y a cambio como contraprestación el Patrón debe pagar un salario al trabajador; esta figura del Patrón quedó definida como “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”, como se expresa en el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no existe una definición de lo que es el Patrón ni siquiera lo que es el Estado, únicamente se dice en los diferentes artículos de la referida Ley que los Titulares de la Dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal son quienes fungirán como patrones de los trabajadores a su cargo. En relación con este tema ya se explicó en su momento qué Órganos y Direcciones de Gobierno fungen como patrones de los trabajadores al servicio del Estado y quienes están al frente de dichos Órganos. Pero también se aclaró que estos Órganos eran patrones únicamente de los Trabajadores de Base.

De igual forma se aclaró al comenzar este tema que hay figuras jurídicas que se incluyen en la Ley Federal del Trabajo que bien pudieran parecer que fungen como sujetos de la relación laboral tal es el caso del representante del patrón y el intermediario.

En cuanto al primero, como lo indica el Profesor Mario de la Cueva, "no son sujetos de las relaciones de trabajo, pues su función consiste en representar al patrón ante cualquier otra persona física o moral. Pero la Ley Federal del Trabajo dispone otra situación diferente ya que en su artículo 11 se expresa quienes son considerados representantes del patrón y además se dice que éstos están obligados en sus relaciones con los trabajadores".¹⁷

En nuestra opinión, los representantes del patrón mencionados en el referido artículo son quienes fungen realmente como empleados de confianza ya que realizan funciones de dirección y administración, por lo que deben considerárseles como sujetos de las relaciones laborales.

En relación con la figura jurídica del intermediario, esta es definida como "la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón".¹⁸

En la definición aparece el término contrato lo que no tiene por qué llamar la atención, pues la intermediación es un acto anterior a la formación de la relación de trabajo, por lo que el intermediario no forma parte de las relaciones laborales.

En sí, estos son los **sujetos de la relación jurídica** laboral individual que priva en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que es el tema que nos ocupa durante todo este trabajo: **Trabajador** de Base, de Confianza, Provisional, Interino y Eventual, aún y cuando los Trabajadores de Confianza estén excluidos del régimen de la Ley Burocrática; y **Patrón**, que son los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión; así también como los Directores de los Organismos Públicos Descentralizados que se mencionan en

¹⁷ DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. p. 158.

¹⁸ Ibidem. p. 160.

el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado todos éstos ya quedaron precisados en páginas anteriores.

4.2. Tipos de Contrato de Trabajo entre el Gobierno Federal y sus Empleados

Existen diversos tipos de servicios que los trabajadores prestan al Estado, ya sea en virtud de un contrato, de un nombramiento y hasta obligatorios y gratuitos.

En cuanto a estos últimos, los servicios obligatorios y gratuitos son la excepción a la regla general de que el servicio que se presta al Estado debe ser potestativo y remunerado. Esto encuentra su fundamento en el artículo 5º constitucional, que establece entre otras cuestiones que:

Artículo 5º.- “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios o 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. Las funciones electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito.

Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios en los términos de la ley y con las excepciones que la misma señala.”

El artículo 5º constitucional contiene expresa y claramente la garantía individual de la libertad de trabajo, pero también señala que cuando exista una

resolución judicial que se derive de una disposición legal como por ejemplo el caso de la prisión preventiva o la pérdida de libertad por haber incurrido en un delito o falta grave; cuando las leyes exigen el desempeño de un cargo como pueden ser el de las armas, el de jurados, el de carácter censal o electoral, se podrá obligar a quien se encuentre en dicha situación a desempeñar el trabajo gratuitamente.

En cuanto a los servicios que se prestan por **contrato** se debe aclarar que esta clase de servicios son los de tipo profesional, en estos servicios no hay relación de servicios laborales sino que es un contrato típico de Derecho Civil, es decir, la prestación de servicios profesionales. A este respecto el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2606 señala que: “El que presta y el que recibe los servicios profesionales, pueden fijar de común acuerdo, la retribución debida por ellos”.

También hay servicios que se prestan por **nombramiento** el cual podría decirse que es un tipo de contrato que regula las relaciones jurídicas laborales entre el Estado y sus Trabajadores. El nombramiento en términos generales y como su nombre lo indica es el documento por medio del cual se nombra o se designa a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado; el nombramiento hecho por la autoridad competente origina una relación de Derecho Público y dentro de ésta se comprende a la burocracia propiamente dicha: funcionarios y empleados.

Así de esta manera, podemos concluir que los contratos de trabajo que se celebran entre el Gobierno Federal y sus Empleados son los de tipo profesional y aquellos que se hacen en virtud de nombramiento y también podría decirse que éste último es un tipo de contrato pero regulado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con la naturaleza jurídica de un acto administrativo, es decir, expedido por persona facultada para ello y denominado **nombramiento** el cual también genera derechos y obligaciones para las partes.

En cuanto a los servicios obligatorios y gratuitos que se prestan al Estado no es necesario que se hagan en virtud de contrato o nombramiento, tal es el caso de aquellas personas que están privadas de su libertad y tienen que cubrir una condena, por lo que deberán desempeñar ciertos trabajos durante su prisión y estos trabajos no requieren para su formalización un contrato o un nombramiento.

Pero para el caso del desempeño de un cargo como lo es el de las armas, el de los jurados o el de elección popular si es necesario que haya un contrato, ya sea de enganche en el caso de los militares al tomar las armas, o bien, un nombramiento para desempeñar los demás cargos de elección popular.

4.3. Duración de los Contratos de Trabajo

En cuanto a la duración de los contratos de trabajo hay que analizar la vigencia de éstos tanto en la Ley Federal del Trabajo como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En efecto, en la Ley Federal del Trabajo, como se ha venido comentando a lo largo de este trabajo, no es necesario que haya un contrato de trabajo para que exista una relación de trabajo entre el que lo presta (trabajador) y el que lo recibe (patrón), pues se presume que existe un contrato en la relación laboral; esto se puede comprobar directamente en el Capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal del Trabajo el cual es denominado como **Duración de las Relaciones de Trabajo**, por lo que en este sentido la misma Ley de referencia expresa en su artículo 35 que: “Las relaciones de trabajo pueden ser por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado. A falta de estipulaciones expresas, la relación será por tiempo indeterminado”.

Así de esta manera, podemos señalar que la duración de las relaciones de trabajo en la Ley Federal del Trabajo es de varios tipos: por obra determinada, por tiempo determinado y por tiempo indeterminado, aunque existen otras más que no

las señala expresamente la propia Ley como por ejemplo a precio alzado o destajo y por comisión.

En el caso de la relación de trabajo por **obra determinada** consiste precisamente en que una persona, **el trabajador**, debe llevar a cabo la realización de una obra encomendada por otra persona, **el patrón** y en donde al momento de que se termine de realizar la obra previamente determinada termina la relación de trabajo entre el que la lleva a cabo y el que la recibe; termina la relación de trabajo porque ya no subsiste la materia de trabajo, es decir, la naturaleza del trabajo encomendado no es de carácter permanente. Tal es el ejemplo de aquella persona que solicita los servicios de un albañil con el objeto de que construya una barda y en donde al momento en que se termine de construir la barda ya no habrá vínculo jurídico entre estas dos personas, pues ya no hay materia de trabajo.

Con respecto a la relación de trabajo por **tiempo determinado** consiste en que una persona (patrón) solicita los servicios de otra persona (trabajador) con el propósito de que le realice determinados servicios por un tiempo fijo, es decir, desde un principio se acuerda el tiempo en que durarán los servicios, por lo que la naturaleza del trabajo encomendado es de carácter temporal. Así tenemos el ejemplo de aquella persona, física o moral, que solicita los servicios de una persona física con el objeto de que atienda un establecimiento por tres meses y llegados los tres meses se termina la relación de trabajo.

Por último, con respecto a las relaciones de trabajo por **tiempo indefinido o indeterminado** estas son las típicas de toda relación laboral, por lo que las relaciones por obra o por tiempo determinado constituyen la excepción. Este tipo de relaciones de trabajo se da cuando son permanentes las labores que va a realizar un trabajador, es decir, cuando una persona, física o moral, solicita los servicios de una persona física para que realice determinadas actividades continuas y permanentes hasta en tanto deje de subsistir la materia de trabajo. De

esta manera sólo podrá terminar la relación de trabajo por causas **standard** imputables al trabajador o al propio patrón, pero un año es la regla general.

Es importante que desde un principio los sujetos de la relación de trabajo determinen de qué naturaleza es el trabajo desempeñado, si es por obra determinada, por tiempo determinado o por tiempo indeterminado, pues si no se acuerda desde un principio de que tipo es se entenderá que es por tiempo indeterminado. Por eso es conveniente que las partes se sujeten a la elaboración de un contrato individual de trabajo en el que se expresen todas las condiciones de trabajo que van imperar entre las mismas partes y principalmente que se estipule que tipo de contrato es, sí por obra o tiempo determinado o por tiempo indeterminado.

En cuanto a la duración de las relaciones de trabajo que opera para los Trabajadores al servicio del Estado éstas se van a determinar por medio de un documento expedido por persona facultada para ello denominado “nombramiento”. De esta manera el artículo 15 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado nos va a señalar cuál es el contenido de los nombramientos:

Artículo 15.- “Los nombramientos deberán contener:

I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;

II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;

III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;

IV. La duración de la jornada de trabajo;

V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y

VI. El lugar en que prestará sus servicios.”

Así tenemos que existen **nombramientos** con el carácter de **definitivos** y que pueden equipararse con los contratos de trabajo por tiempo indeterminado o indefinido en el caso de la Ley Federal del Trabajo, que son aquellos que se expiden cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador. Y estos nombramientos son otorgados libremente por los Titulares de las Dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen; los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones por medio del escalafón respectivo.

También existen los **nombramientos** con el carácter de **interinos**, los cuales se otorgan para ocupar plazas vacantes temporales que no excedan de seis meses y éstos se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones de carácter personal, salvo sus excepciones. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por otra parte, también existen los **nombramientos** con el carácter de **provisionales** y éstos son cuando se expiden conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador y debe ocupar éste una vacante temporal mayor de seis meses.

Por otro lado, igualmente se expiden **nombramientos** con el carácter **por tiempo fijo** y que se pueden equiparar a los contratos de trabajo por tiempo determinado en el caso de la Ley Federal del Trabajo y son aquellos que se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada, es decir, cuando los trabajos son transitorios.

Por último tenemos que se expiden **nombramientos** con el carácter **por obra determinada** los que pueden equipararse a los contratos de trabajo por obra determinada en el caso de la Ley Federal del Trabajo y son aquellos que son otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no es permanente; su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se contemplan dos tipos de duración de las relaciones jurídicas de trabajo que en la Ley Federal del Trabajo no se dan, así es el caso de los nombramientos que se expiden con el carácter de interinos y los que se expiden con el carácter de provisionales. Pero aquí hay una situación muy importante, en ambos casos el Titular de la Dependencia respectiva no tendrá que requerir de otra persona exterior a la Dependencia para que realice los servicios sino que el Titular de la Dependencia respectiva nombrará y removerá libremente a un trabajador de la misma Dependencia para que cubra una vacante ya sea menor de seis meses o mayor de seis meses.

Esto es a consecuencia, como ya se apuntó anteriormente, de las licencias sin goce de sueldo que se otorgan a los trabajadores por lo que dejan vacante la plaza y se requiere de otro trabajador de la misma Dependencia para que ocupe dicha vacante.

Así de esta manera tenemos que la Duración de los Nombramientos son casi similares a los contratos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo y son por tiempo definitivo, por tiempo fijo, por obra determinada y los dos tipos que ya se analizaron en líneas anteriores que son los interinos y los provisionales.

4.4. El Nombramiento.

En el caso concreto de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores ni el **contrato** ni la **relación de trabajo** han sido las que se han utilizado por el legislador para darle forma jurídica a la relación que nace entre ellos. En el caso mexicano este carácter excepcional de las relaciones burocráticas fue marcado incluso desde la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual en su artículo segundo señalaba que las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores se regirían por sus leyes relativas al servicio civil que se expidieran.

Varios han sido los argumentos que se han esgrimido para descartar al **contrato** y a la **relación de trabajo** como los mecanismos legales por medio de los cuales el Estado puede relacionarse con sus empleados; en el primer caso se ha señalado de manera reiterada ya que la participación de la voluntad del empleado público es prácticamente inexistente en la determinación de sus condiciones de trabajo, la figura del contrato no podría ser la que rijan su relación con el Estado y en el caso de la **relación de trabajo** se ha insistido que en razón de que se trata de una cuestión objetiva incluso ajena a la voluntad del patrón tal supuesto resulta casi de imposible realización en el caso de la burocracia.

Asimismo, muchas veces se ha utilizado como argumento para justificar este estado de cosas la naturaleza y fines propios del Estado, el cual por lo menos formalmente debe realizar una serie de actividades y acciones encaminadas a velar por el bien común y por la sociedad.

Este tipo de apreciaciones fueron en su momento también retomadas por la misma Jurisprudencia la cual en más de una ocasión estableció que en el caso de los servidores públicos la relación jurídica que se establecía con el Estado bien podría ser considerada como un contrato de trabajo ***sui generis*** que entrañaba en realidad un acto administrativo; pero así como en otros campos y temas laborales también en el derecho burocrático la forma jurídica que asume la relación entre el Estado y sus trabajadores ha sido un terreno fértil para la innovación. En efecto, alejándose en alguna medida de los planteamientos tradicionales del derecho común del trabajo según sería el denominado **contrato de trabajo** y en el caso de México a partir de 1970 también la **relación de trabajo** las formas que legalmente puede asumir la relación trabajador-patrón en el caso de los servidores públicos se optó por considerar al **nombramiento** como el medio idóneo para formalizar dicha relación jurídico laboral.

Como ya de manera reiterada se ha señalado, el nombramiento bien podría considerarse como un **contrato *sui generis*** en donde la voluntad del servidor aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el patrón le hace y acepta, más no aparece prácticamente su voluntad con motivo de las condiciones de trabajo bajo las cuales habrá de prestarse la labor y en ese sentido presenta un gran parecido con un contrato de adhesión.

Si bien es cierto a primera vista el **nombramiento** pudiera considerarse como el acto en virtud del cual se establece la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, lo cierto es que en algunas ocasiones la Jurisprudencia ha establecido que tal documento no necesariamente es suficiente para acreditar en juicio la existencia de dicha relación laboral sino que sería necesario que efectivamente dicho nombramiento se ejecute, es decir, que hubo un trabajo personal y subordinado.

A primera vista pudiera concluirse que solamente el nombramiento determinaría la existencia misma del vínculo laboral; sin embargo, con motivo de las resoluciones dictadas en amparo para algunas entidades federativas la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

“... Para acreditar la existencia del vínculo laboral con las instituciones de referencia (en este caso se refiere a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los municipios del Estado de México), no es suficiente el nombramiento hecho a favor de un individuo, pues se requiere además, la prestación de un servicio personal y subordinado en virtud de dicho nombramiento. De ese modo, si el quejoso sólo exhibe su nombramiento como trabajador del Estado, ello es insuficiente para demostrar el vínculo laboral de mérito, toda vez que no se evidencia de manera directa la prestación de un servicio personal y subordinado a favor del Estado...”

Amparo Directo 1024/93 Eva Roma Ruiz Bolaños, 13 de enero de 1993, Unanimidad de 5 votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor, Tribunales Colegiados de Circuito, SJF, 8ª Época, tomo XIII-marzo, p.510.

Como lo señala Miguel Canton Moller: “El nombramiento, es un documento emitido por un funcionario debidamente autorizado para ello, siempre dentro de las modalidades previstas por la Ley Orgánica relativa y por el presupuesto de la Dependencia de que se trata.”¹⁹

En el nombramiento está presente también la voluntad de las partes aunque asume características específicas así por ejemplo, en función de sus requerimientos y para la realización de sus fines el Estado manifiesta por conducto de sus representantes su deseo de relacionarse con un particular para que bajo

¹⁹ CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. 2ª. ed. De PAC. México, 1998. p. 94.

sus órdenes lleve a cabo las actividades y tareas que se le encomienden; asimismo, por otra parte el trabajador responde a esta oferta de empleo y será necesario su consentimiento para poder trabajar; sin embargo, siempre está presente esta convergencia de las voluntades que para algunos autores puede también caracterizarse como un **acto unión**.

Formalmente y en un sentido estrictamente positivo el nombramiento sería el acto jurídico por medio del cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral.

De esta manera, Carlos Reynoso Castillo nos proporciona una definición de nombramiento: “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”.²⁰

De acuerdo al artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, “los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario con facultad para extenderlo...” Por lo tanto, el nombramiento es el documento en donde consta la designación de determinada persona para desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente formaliza la relación jurídica de trabajo con el Titular de la Entidad respectiva o Dependencia.

El artículo 15 de la misma Ley de referencia dispone que los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible, el carácter del nombramiento (como ya lo apuntamos anteriormente): definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo y por obra determinada, la duración de la jornada de trabajo, sueldo y demás prestaciones.

²⁰ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op. Cit. p. 206.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la ley, al uso y a la buena fe.

El nombramiento de los empleados de confianza debe contener casi todos los datos y requisitos que el empleado de base, dependiendo del rango del funcionario.

El nombramiento en nuestra legislación se encuentra regulado en el artículo 89, fracción II de nuestra Carta Magna.

Otra clase de nombramiento está prevista en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que requieren de la aprobación del Presidente de la República y algunos directores de organismos descentralizados, así como lo establece la Ley Orgánica.

Del nombramiento se derivan determinados derechos y obligaciones pero solamente aplicables para los Trabajadores de Base al servicio del Estado, de los cuales sólo nos ocuparemos por mencionarlos ya que el análisis corresponde a otro tema de estudio dentro de este trabajo como se verá más adelante, y son:

Derechos: a la estabilidad en el empleo; al salario; a vacaciones y al descanso semanal; al ascenso; a la sindicación; a la huelga; a la seguridad social y a acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para la defensa de sus derechos.

Obligaciones: la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; desempeñar las labores con puntualidad, intensidad, cuidado, sujetándose a la dirección de sus jefes y reglamentos respectivos; se deben

observar buenas costumbres dentro del desempeño de dicho servicio; evitar la ejecución de actos que lleguen a poner en peligro al trabajador o a sus compañeros; se debe guardar reserva de los asuntos que conozcan con motivo de su trabajo; acudir a institutos de capacitación, para mejorar su eficiencia y preferencia; no se debe de hacer ningún tipo de propaganda, ya sea política o religiosa, dentro del lugar de trabajo.

4.5. Condiciones de Trabajo

La prestación cotidiana del servicio de un trabajador del Estado se traduce en última instancia no sólo en la necesidad de respetar los límites del tiempo que ha de laborar sino también en una serie de efectos que se traducen en derechos y obligaciones de las partes.

El apartado B del artículo 123 constitucional se refiere y enuncia sólo de manera general algunos de estos aspectos, por ejemplo entre otros jornada máxima, días de descanso y descanso semanal, vacaciones, salario. Sin embargo, la ley burocrática reglamenta estos temas y en algunos casos los amplía.

Señala el Dr. De Buen que en un sentido estrictamente técnico, las condiciones de trabajo constituyen en realidad la determinación específica de las obligaciones de las partes, mientras que en un sentido social, apoyándose en De la Cueva, son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo; en el caso específico de los trabajadores del Estado el capítulo referido a este tema presenta algunas características específicas e interesantes sobre las cuales conviene repasar de manera breve.

De esta manera, el estudio de las condiciones de trabajo nos coloca ante la necesidad de ocuparnos de uno de los aspectos más importantes para el trabajador y que es la determinación de sus “prestaciones”.

Con la finalidad de hacer una explicación clara y sencilla sobre este tema, se hace una enumeración de cada una de las condiciones de trabajo contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado haciendo hincapié en algunas que son importantes con sus anotaciones correspondientes.

- Jornada de Trabajo.
- Descansos.
- Vacaciones y licencias.
- Salario.
- Aguinaldo.
- Derecho de escalafón.
- Derecho a la seguridad social.

En este tema de las Condiciones de Trabajo para los trabajadores al servicio del Estado, sólo haremos algunas breves anotaciones respecto de los descansos, vacaciones y licencias, aguinaldo y derecho de escalafón, ya que lo referente a la jornada de trabajo, salario y derecho a la seguridad social son objeto de estudio de otros temas y que forman parte de este trabajo.

Así entonces, respecto a estas Condiciones Generales de Trabajo todas tienen su origen en el artículo 123 constitucional y específicamente en el Apartado B, en las XIV fracciones que lo componen; en este Apartado se mencionan todos y cada uno de los derechos, beneficios y obligaciones de los trabajadores al servicio

del Estado, pero curiosamente sólo para los de base ya que a los Trabajadores de Confianza se les restringen algunos derechos y beneficios por lo que sólo tienen derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y el derecho a gozar de las medidas de seguridad social que para tal efecto prevé el propio Estado como patrón.

Con respecto a las demás Condiciones Generales de Trabajo la propia Constitución en el Apartado de referencia no hace mención específica que los Trabajadores de Confianza no podrán gozar de los derechos y beneficios que se consagran en las XIV fracciones que componen el mencionado Apartado, ya que se deduce de la fracción XIV al expresar ésta que: "...las personas que desempeñen cargos de confianza tendrán derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y de gozar de las medidas de seguridad social."; pero esto no es impedimento alguno para que dichos Trabajadores de Confianza no puedan gozar de todas y cada uno de los derechos y beneficios que se consagran en el Apartado de referencia.

Ahora bien, con respecto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también se consagran todas y cada una de las Condiciones Generales de Trabajo de una manera más detallada; pero de igual manera sólo se aplican a los Trabajadores de Base toda vez que el artículo 8º de la propia Ley expresa que: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los Trabajadores de Confianza...". Así entonces, a los Trabajadores de Confianza se les restringen aún más una serie de derechos y beneficios que son básicos para su regulación y especialmente el de la estabilidad en el empleo.

Con respecto a la Ley Federal del Trabajo estas Condiciones de Trabajo también son reguladas pero con sus salvedades y excepciones, ya que existen variaciones en cuanto al salario, vacaciones, aguinaldo, prima vacacional y seguridad social; por cuanto hace a la jornada de trabajo, descansos semanales y

obligatorios y el procedimiento escalafonario son casi similares pues desde luego ambas Leyes contemplan sus variaciones; en la Ley Federal del Trabajo las licencias no existen como tal sino que son contemplados los permisos con sus determinadas características.

4.6. Salario

Para la ley burocrática son dos los elementos que sirven de base para definir o caracterizar al sueldo o salario.

Uno, con base en el artículo 32 que se trata de una retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados y dos, se trata de una cantidad asignada en los tabuladores regionales para cada puesto.

Por otra parte, la ley en comento autoriza a las Dependencias Públicas a realizar descuentos y retenciones al salario en varios supuestos que son: cuando haya deudas con el Estado en el caso de los anticipos, o pérdidas debidamente comprobadas; cuando se trate del pago de cuotas sindicales; cajas de ahorro, en este caso se requiere el consentimiento previo del trabajador para el descuento respectivo; los descuentos para la seguridad social (ISSSTE); los casos de ejecución de resolución judicial ordenando un descuento por ejemplo el de una pensión alimenticia y cuando se tenga algún crédito para habitación. El monto total de los descuentos no podrá exceder del 30% del importe del salario total, salvo en algunos casos como el ISSSTE, pensión alimenticia o créditos para vivienda.

Finalmente la ley agrega dos ideas que intentan dar una protección al salario y que son: una, que el salario no es susceptible de embargo judicial o

administrativo salvo los descuentos señalados y dos, que es nula la cesión de salarios a favor de tercera persona.

4.7. Jornada de Trabajo

Existe la nulidad de condiciones de trabajo en las cuales se acuerde la prestación de éste por una duración superior a la permitida legalmente, así como cuando se lleve a cabo una jornada infrahumana. Por lo que toca al primero de estos dos aspectos, conviene señalar que la ley burocrática distingue entre tres posibles tipos de jornada: la diurna, la nocturna y la mixta. La diurna es aquella que se realiza entre las 6 y las 20 horas, la nocturna aquella que se efectúa entre las 20 horas y las 6 de la mañana del siguiente día; mientras que la jornada mixta será aquella que comprende periodos de ambas jornadas, siempre y cuando el “tramo” que se realice dentro de la jornada nocturna sea menos de 3 horas y media.

Cada uno de estos tipos de jornada tiene una duración máxima que se realiza de la siguiente forma: la jornada nocturna tiene una duración máxima de 7 horas; la jornada mixta tiene una duración máxima de 7 horas y media; y la jornada diurna tiene una duración máxima de 8 horas. La ley correspondiente reconoce la posibilidad de que haya una posible reducción de jornada cuando la naturaleza del trabajo lo exija.

Teniendo como referencias estas duraciones máximas legales de las jornadas, la ley señala que es posible la prestación del trabajo extraordinario siempre y cuando no se rebasen ciertos límites que serían: no más de tres horas diarias ni tres veces consecutivas en una misma semana; en el caso de que hubieran laborado esas horas extras, las mismas tendrán un precio más alto que las normales, a saber, se pagarán con un 100% más del salario asignado aunque la ley no señala nada para el caso de que esos límites se rebasen.

Como se observa, las reglas aplicables en materia de jornada a los trabajadores del Estado siguen muy de cerca las reglas y criterios ya aplicables para los trabajadores en general y prácticamente le son aplicables las reglas de la Ley Federal del Trabajo.

4.8. Derecho a la Seguridad Social

En cuanto al tema de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, la Ley del ISSSTE regula determinadas normas que son benéficas para este tipo de trabajadores. Así de esta manera el campo de aplicación de la Ley del ISSSTE vigente queda determinado por el artículo primero de la misma la cual señala:

Artículo 1. “La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará:

I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros casos;

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley;

V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.”

Así de esta manera, podemos citar lo que para Almansa Pastor es la Seguridad Social: “Es el conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde esta perspectiva jurídica es el instrumento estatal específico protector de necesidades, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.²¹

5. Derechos y Obligaciones de las partes en la Relación de Trabajo

Tanto los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado como de los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión se encuentran regulados en la Constitución General, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los Reglamentos Interiores de cada dependencia o Secretaría de Estado.

Por razones de espacio sólo mencionaremos brevemente los derechos y obligaciones de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y de los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

²¹ Cit. Por CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la seguridad social. México, 1991, UNAM, p. 70.

5.1. Derechos y Obligaciones de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado

En cuanto a los derechos para este tipo de trabajadores podemos aseverar que son únicamente dos: el derecho a gozar de las **medidas protectoras del salario y el derecho de gozar de las medidas de seguridad social**, como se desprende de la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, pues como fue analizado en temas anteriores este tipo de trabajadores están en completa desprotección e indefensión ya que no cuentan con los mismos derechos y beneficios que los Trabajadores de Base; a estos dos derechos se han sumado el de una jornada de trabajo digna, el de gozar de descansos semanales y obligatorios, vacaciones, etc. Pero además a esos derechos podemos sumar el derecho a la estabilidad en el empleo, el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, es decir, el derecho a formar sindicatos y el derecho de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer valer aquellos derechos que le sean violados.

El Profesor Rafael Bielsa nos dice que debe entenderse por derechos de los funcionarios, "...no las atribuciones que éstos puedan ejercer respecto de los administradores, o sea, los particulares, pues los funcionarios como tales (órganos de la administración), sólo pueden obrar por la administración pública y para ella, sino los derechos que pueden oponerse a ésta en virtud de los servicios que le prestan y que son, para la administración, obligaciones en el sentido jurídico y legal del concepto."²²

Ahora bien, por lo que corresponde a las obligaciones que deben cumplir los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado están ante todo las de

²² BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. TOMO III. 6ª ed. La Ley, S.A. Argentina, 1994. p. 163.

desempeñar sus funciones y labores con puntualidad, intensidad, cuidado, esmero y sujetándose a la dirección y subordinación de sus jefes, así como de las leyes y reglamentos respectivos.

En torno a la intensidad, cuidado y esmero que son propios de una labor y función desempeñada, giran y se desprenden otras obligaciones como cumplir con la carga de trabajo encomendada; dar una atención propia de la función que se desarrolla y sobre todo con el ánimo de hacer y desempeñar correctamente las funciones y labores a realizar; en una idea más concreta el empleado de confianza tiene la obligación de servir mejor día con día.

En caso de incumplir con las obligaciones anteriormente citadas produce consecuencias jurídicas y por lo tanto origina sanciones y además el empleado como el funcionario incurre en responsabilidad.

5.2. Derechos y Obligaciones del Estado como Patrón

Para el análisis de este tema, hay que recordar que el Estado para que pueda fungir como patrón prescinde de determinados Órganos los cuales son dirigidos y provistos por personas con aptitudes y atribuciones otorgadas mediante determinadas leyes y reglamentos. Así entonces, tenemos que quienes fungen como patrones de los trabajadores al servicio del Estado son los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y demás organismos descentralizados que se expresan en el artículo 1º de la Ley Burocrática, por lo que éstos Titulares también tienen determinados derechos y obligaciones que son otorgados por las distintas leyes a que se hicieron mención anteriormente.

Estos Titulares de las Dependencias de Gobierno y los Directores de los Organismos Públicos Descentralizados, especificados en el artículo 1º de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pueden ser considerados Trabajadores de Confianza toda vez que no gozan de una estabilidad en el empleo ya que algunos de ellos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; de igual manera algunos de estos Titulares y Directores son regulados por Leyes y Reglamentos en específico y es precisamente que en esas Leyes y Reglamentos es en donde se expresan sus derechos y obligaciones así como el tipo de nombramiento que se expide para tal efecto.

Pero debemos hacer el comentario de que esas Leyes y Reglamentos no regulan específicamente cuales son los derechos y obligaciones de los Titulares de las Dependencias y Directores de los Organismos Públicos Descentralizados sino que lo hacen de una manera general para todos los funcionarios al servicio del Estado.

En cuanto a sus derechos podemos mencionar que son: el de gozar de las medidas protectoras al salario, tener derecho a una jornada de trabajo considerable que debe ser acorde a las funciones desempeñadas, a gozar de descansos semanales y obligatorios, a gozar de vacaciones, derecho a gozar de las medidas de seguridad social, sobre todo el derecho a tener una debida estabilidad en el empleo y el derecho de hacer valer todos aquellos derechos que le sean violados ante las autoridades de carácter jurisdiccional.

En cuanto a las obligaciones, debemos aseverar que los Titulares y los Directores ya referidos también deben cumplir y desempeñar sus labores y funciones encomendadas con puntualidad, intensidad, cuidado y esmero, sujetándose a lo que disponen y expresan las Leyes y Reglamentos que los regulan, pero sobre todo a lo que disponga el Presidente de la República de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo elaborado al comienzo de cada sexenio.

De igual forma para los Titulares y Directores antes mencionados, hay sanciones debidamente especificadas y reguladas en Leyes y Reglamentos para el caso de incumplimiento de las obligaciones y quehaceres encomendados y además el funcionario incurre en responsabilidad, lo cual puede originar desde una llamada de atención, una sanción pecuniaria, una suspensión o hasta la remoción definitiva de su cargo.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES JURÍDICOS

En este capítulo trataremos de plasmar el histórico avance que ha tenido el Derecho Social en nuestro país. Comenzaremos por remontarnos a las diversas Leyes que imperaban desde la Colonia, pasando por las leyes que regían en la época de la Independencia, durante la época de la Revolución Mexicana, siendo esta última la más importante, toda vez que con la Revolución fue donde nació la primera Constitución en el mundo de carácter eminentemente de tipo social. Esto dio como consecuencia la creación del artículo 123, incluyendo todos aquellos derechos y obligaciones que iban a ser aplicados a los trabajadores en general.

Asimismo, haremos mención de todas aquellas leyes que fueron los cimientos para la creación del apartado B, mismo que se incluyó en el año de 1960 al artículo 123 constitucional y de igual forma expresaremos todos aquellos antecedentes que fueron importantes para la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que entró en vigor en el año de 1963.

Este tema de la inclusión del Apartado B al artículo 123 de nuestra Carta Magna es uno de los antecedentes más importantes para el Derecho Burocrático, puesto que como lo analizaremos a lo largo de este capítulo, los Trabajadores al servicio del Estado no tenían una aplicación de derechos y obligaciones en específico, puesto que cuando se creó la Ley Federal del Trabajo, a este tipo de trabajadores se les dejó al margen de toda Ley, por lo menos hasta la creación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión

1. Antecedentes Nacionales

Si bien las hipótesis jurídicas que se buscan comprobar a través del presente estudio no descansan en la historia legal de la relación Estado-empleado anterior a la Constitución de 1917, una aproximación a los principales documentos

jurídicos relativos a nuestro objeto de investigación nos permitiría llegar con mayor seguridad al análisis de las instituciones burocráticas vigentes, toda vez que tal y como se podrá apreciar en las siguientes páginas la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración Pública se revela como constante en los documentos básicos del México del siglo XIX, de igual forma se nos muestra la facultad del Órgano Legislativo para crear y suprimir empleos públicos que fue reiterada en las diversas leyes fundamentales del país.

La preocupación por establecer un régimen laboral especial dirigido a regular las relaciones laborales de los servidores públicos ha sido una constante a lo largo de la historia del derecho del trabajo en México. Parece que en buena medida lo que hoy conocemos como Derecho Burocrático, no sólo en su dimensión estrictamente jurídica sino también en cuanto a sus nexos con otros elementos extra jurídicos, no podrían comprenderse adecuadamente sin una visión de la evolución que esta normatividad ha tenido en nuestro país a lo largo de su joven historia; asimismo, esta evolución se ha traducido en un conjunto de normas jurídicas que si bien pueden ser agrupadas inicialmente como un conjunto más o menos homogéneo también cuenta con normas especiales a su interior. Así pues, la evolución del Derecho Burocrático en México por un lado y la existencia de los regímenes laborales especiales por el otro, son las dos ideas que se desarrollan en este capítulo.

Algunas de las primeras disposiciones dirigidas al tema que nos ocupa las podemos ubicar hacia finales del siglo XIX en donde se asiste como parte de un movimiento en el ámbito nacional al nacimiento de las primeras organizaciones gremiales de servidores públicos aunque de carácter mutualista y más tarde la adopción de normas aisladas intentando ya ofrecer algún beneficio particularizado para los servidores públicos, como el caso de la Ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles Militares de 1886 en donde se buscó otorgar algunos beneficios económicos a los deudos de un servidor público.

Aunque existen autores que manifiestan que los primeros esbozos del Derecho Burocrático en México pueden identificarse desde la Constitución de 1814 en donde se estableció la responsabilidad de los servidores públicos mediante el denominado “juicio de residencia” a los titulares de los ministerios, diputados y miembros del “Supremo Gobierno”, pasando más tarde por disposiciones de la Constitución de 1824 donde también se establecieron reglas sobre responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación; disposiciones semejantes se incluirían posteriormente en 1836 y en las Bases Orgánicas de la República de 1842.

“La Ley de 3 de noviembre de 1870 denominada Ley de Juárez se ocupó de los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación. Con Porfirio Díaz en 1896 existirían también disposiciones sobre la participación de los servidores públicos, siendo en particular éstas últimas disposiciones algunos de los primeros intentos de lo que hacia finales del siglo XX integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.”¹

¹ ACOSTA Romero, Miguel. Op. Cit. p. 305.

Así de esta manera para analizar este capítulo se estudiará lo relativo a la Época Colonial, a la Época Independiente de 1824 a 1917 y la Época Contemporánea que abarca de 1917 hasta nuestros días. Sirva así este párrafo introductorio para iniciar la exposición del contenido fundamental que sobre la relación jurídica laboral Estado-empleado ha consignado el derecho mexicano en su historia.

1.1. Época Colonial.

Desde las Leyes de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la función pública.

Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios.

Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo.

“Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que “además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas, turbaban su servicio abandonándolo”. Ordenaba, en consecuencia, “atender a los que más distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente.”²

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos (leyes 2ª, 3ª, 9ª y 14 del Título XXI, L, III, Novísima recopilación).

² *Ibidem.* p. 306.

1.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana

El documento constitucional de 22 de octubre de 1814 tuvo el mérito de ser la primera aproximación legal que esbozó el modelo que para un país en gestación se deseaba. Así, aún cuando este texto constitucional vio la luz antes del reconocimiento de la independencia mexicana, su contenido sirvió mucho de guía para el pensamiento constitucional de la primera mitad del siglo XIX.

La Carta de Apatzingán tuvo como sus creadores a ilustres hombres de la facción que después sería calificada como el grupo liberal, mismo que al redactar el Decreto Constitucional de 1814 estaba encabezado por el propio Morelos. Identificados como lo estaban los liberales con las ideas republicanas no es extraño encontrar que el artículo 25 del referido decreto consignara que:

“Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, estos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado”.³

En concordancia a lo anterior, el artículo 26 agregaba que: “Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución”⁴

Aunado a lo anterior el artículo 167 señalaba que era facultad del Supremo Gobierno el “deponer a los empleados públicos”, mientras que el artículo 173 establecía la atribución de enviar mensualmente al Congreso una nota de los

³ *Ibidem.* p. 310

⁴ *Idem.*

empleados que estuvieren suspensos y cada cuatro meses un estado de los ejércitos.

En 1815 fue dada una circular por el Ministerio de Hacienda, mandando a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene de dirección a toda instancia sin excusa alguna.

Ya desde 1818 se reglamentaron el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud; en el mismo año se prohíbe a los que manejan caudales de la nación disponer de ellos, así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieran con algún decreto u orden.

Para poder concluir esta encapsulada visión sobre la Carta de Apatzingán de 1814, es conveniente hacer la acotación de que el documento consignaba la existencia de un Tribunal de Residencia encargado de conocer de las faltas cometidas por los servidores de la cosa pública.

1.3. El México Independiente: Constitución de 1824

La Constitución mexicana de 1824 estableció en su artículo 50 fracción XXIII, la facultad del Congreso General para “crear o suprimir empleo públicos de la Federación, señalar, documentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones”. Esta atribución del Congreso es recogida en su contenido básico en los documentos constitucionales que siguieron a la Carta fundamental de 1824.

La facultad del Congreso para crear o suprimir empleos públicos constituye una atribución de control del Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes, de

igual forma se puede señalar que esta facultad se traducía en una falta de seguridad en la permanencia en un empleo, pues éste podía desaparecer por decisión congresional.

Otro artículo importante sobre la relación jurídica de los empleados públicos con el Estado es el artículo 110, que estableció en diversas fracciones interesantes facultades del Poder Ejecutivo sobre los trabajadores de la administración.

Así este artículo 110 consignaba como atribuciones del Presidente de la República las siguientes:

“I. ...

III. Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.

IV. Nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, a los de las comisarías generales, a los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno.

VIII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armado y milicia, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.

VIII. Nombrar una propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.

IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar pensiones de los militares conforme a las leyes.

X. ...

XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses y privar aún de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo a los empleados de la Federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo”.⁵

⁵ *Ibidem.* p. 316.

Sobre la facultad que la Constitución de 1824 le reservaba al Poder Ejecutivo en la fracción XX del artículo 110 para acordar la destitución de los servidores públicos, el jurista del siglo XX Don Teodosio Lares apuntaba sobre el particular que se hacía necesario el distinguir entre las funciones amovibles, inmovibles y funciones de las cuales resultaban derechos adquiridos. Sobre las funciones amovibles el jurista señaló que: “Son administrativas, y tales deben ser por eso las de los ministros, procuradores generales, prefectos, sub-prefectos, y demás agentes principales directos y auxiliares de la administración, y lo mismo debe decirse de los médicos, cirujanos y farmacéuticos de los hospitales y causas de beneficencia; geómetras e ingenieros designados para el servicio de las obras públicas. La destitución o revocación de estos diversos agentes es un acto del Poder Ejecutivo propiamente dicho, y no pueden dar lugar a debate contencioso-administrativo; sólo que la destitución o revocación debe ser hecha por la misma autoridad que tiene el derecho de nombrar o de instituir”.⁶

Por lo que toca a las funciones consideradas de naturaleza inmovibles, Don Teodosio Lares apuntó: “Hay ciertos servicios públicos, cuya garantía consiste en la inamovilidad de los funcionarios que los desempeñan: Inmovibles deben ser por ésta causa los magistrados y los jueces, los individuos del Tribunal de cuentas, los profesores de las cátedras y los oficiales de mar y tierra, y otros funcionarios. El ciudadano investido de funciones cuyo carácter es la inamovilidad, no puede ser destituido ni retirado por el Poder Ejecutivo, sino en la forma indicada por la ley. El decreto del gobierno que la infringiera, ordenando la destitución o el retiro de un funcionario de esta clase, heriría su derecho, el de la inamovilidad; y el acto pertenecería a lo contencioso-administrativo”.⁷

Por último, el referido jurista aborda la clasificación de las funciones de los empleados cuyo nombramiento a su juicio hace presumir un derecho de propiedad sobre el cargo, en tal sentido señaló: “Los empleos de que hablamos son aquellos

⁶ LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM. México, 1978. pp. 47-48.

⁷ *Ibidem*. p. 49.

auxiliares y de pura ejecución, que absorbe la vida y todas las facultades de los empleados, y que casi se confunden con las profesiones ordinarias. Ellos como observa bien Macarel, exigen una educación especial, y dirigida exclusivamente a su objeto: los oficiales u oficinistas que los sirven, contraen enlaces, sin más seguridad que la de su empleo; las esperanzas de su servicio en fin, que el empleado presta por la recompensa o sueldo que se le tiene señalado, es el único medio que tiene para satisfacer sus necesidades, la única condición de su conservación y la de su familia. Este medio, esta condición, es su propiedad, es su derecho... Mientras el oficial no prevarique, mientras cumpla fiel y exactamente con todas sus obligaciones, tiene derecho para ser conservado, en el destino de que viene; he aquí todo el derecho de propiedad en los empleos, según nosotros lo hemos podido comprender, conciliando los principios generales de la propiedad con los de la administración pública”.⁸

De la cita expuesta podemos indicar que aquellos cargos a los que en la primera mitad del siglo XIX se les llegó atribuir la generación del derecho de propiedad a favor de los empleados que los ocupasen, hoy día esos cargos caen en la categoría de empleos de base.

En 1828, se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes; en el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda.

En 1929, fue expedida una ley para que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: la primera, sobre descuentos de sueldos y la segunda, sobre viáticos a familias de diputados. Para

⁸ *Ibidem.* p. 53.

estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste sólo era deducible por disposición legal en determinados casos.

El año de 1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos. Se dictaron: Ley sobre Pensión que deben disfrutar los Empleados Diplomáticos cuando cesen en su encargo y quienes deben preverse las vacantes; además se consagraba en otra ley el sueldo del cual disfrutaría el Presidente de la República, el Presidente Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados.

Se puede concluir que las ideas expuestas por Don Teodosio Lares son quizás las primeras argumentaciones doctrinales que buscan llevar al Derecho Burocrático esa compleja relación jurídica que tiene como sujetos al Estado y sus Empleados.

1.4. Bases Constitucionales de 1836

La tercera ley constitucional dirigida a la estructuración del Poder Legislativo consignaba como facultad del Congreso General el “crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones”.⁹

Por su parte el artículo 52 le reservaba a la Cámara de Diputados las atribuciones para:

“I. ...

II. Nombrar jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor.

⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Op. Cit. p. 5.

III. Confirmar los nombramientos que haga el gobierno para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda, establecidas o que se establezcan”.¹⁰

En la propia ley tercera de 1836 se le asignaba al Senado, en la fracción III del artículo 53 la prerrogativa de: “aprobar los nombramientos que haga el Poder Ejecutivo para enviar Diplomáticos, Cónsules, Coroneles, y demás Oficiales Superiores del Ejército permanente, de la armada y de la milicia activa”.¹¹

Por su parte, la cuarta ley de 1836 se refería a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo; en este ordenamiento se estableció en el artículo 15 fracción VI, que era prerrogativa del Presidente de la República el “nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, y poderlos remover siempre que crea conveniente”.¹²

Una orden fue dada en 1848 para que la provisión de empleos proceda la correspondencia propuesta bajo ciertas formalidades y otra para evitar la enajenación de sueldos de los empleados.

En 1852 se dio una medida drástica: se declararon amovibles los empleados nombrados en lo sucesivo.

Una circular del Ministerio de Hacienda determinó las cualidades que deberán tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del Supremo Gobierno.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

Por un decreto de gobierno de 1854 cesa el fuero que había venido disfrutando los funcionarios de los Estados y por una circular del Ministerio de Hacienda se prohíbe a los funcionarios y empleados públicos practicar los juegos de azar.

En síntesis se puede observar que en esencia el contenido en las leyes de 1836 sobre el motivo de este estudio concuerda con lo consignado por la Constitución de 1824.

1.5. Constitución de 1857

En la Constitución liberal de 1857 destacan los siguientes artículos por cuanto hace a la regulación jurídica de los empleados y el Estado.

El artículo 72, determinaba las facultades del Congreso:

“I. ...

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

XII. Para ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules, de los Empleados Superiores de hacienda, de los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército y Armada Nacional.

XIII. ...

XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la Contaduría Mayor, que se organizará según lo disponga la ley”.¹³

¹³ *Ibidem.* pp.351-352.

De igual importancia para el presente estudio resulta la atribución que el artículo 74 le reservaba en su fracción III a la diputación permanente, para que ésta aprobaran los nombramientos a que se refiere el artículo 85, fracción III.

Por su parte, el propio artículo 85 consignaba las facultades y obligaciones del Presidente de la República y en donde se ordenaba:

“I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.¹⁴

Por otra parte, nuestra Carta fundamental de 1857 dedicó su título IV, artículos del 103 al 108 a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Sobre la trascendencia de la responsabilidad de los funcionarios Don Eduardo Ruiz, catedrático de derecho constitucional en la Escuela Nacional de Jurisprudencia a principios de siglo expresó: “La responsabilidad de los funcionarios fija el principio político de nuestras instituciones mediante el cual se garantizan las libertades públicas y preceptúa que se instruya el juicio de responsabilidad, que es una importante sanción personal por cuya eficacia se asegura la observación de los deberes oficiales, como si fuese la clave que mantiene en su puesto el arco en que descansa el edificio constitucional”.¹⁵

¹⁴ Idem.

¹⁵ RUÍZ, Eduardo. Derecho Constitucional. 2ª ed. UNAM. México, 1978. p. 356.

En el mismo año de 1857 fue expedida una circular del ministerio de relaciones sobre pensiones a los empleados del cuerpo diplomático.

En 1870 se expide una ley del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

En 1885 un decreto de gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos; en el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos; se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad.

En 1890, una circular de la tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción del sueldo.

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857 en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

En 1911 fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales, que intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado.

1.6. Época Contemporánea.

Si bien es cierto en México con las etapas previas al surgimiento del derecho constitucional del trabajo, con el artículo 123 en el año de 1917 se pueden identificar algunas disposiciones como las señaladas de carácter aislado sobre el tema, no sería sino hasta el año de 1917 cuando en México se sientan las bases de lo que durante el presente siglo sería el derecho del trabajo en general y el Derecho Burocrático en particular.

La historia nacional se ha fraguado en la entrega de un pueblo que demanda justicia, por ello muchos de los documentos de la Independencia, Reforma y Revolución son verdaderas proclamas de reivindicación social. El bando de Hidalgo en Guadalajara prohíbe la esclavitud y letra del constituyente de 1917 prohíbe la explotación.

Podemos observar como el drama de las naciones ha girado entre un reconocimiento radical de las libertades individuales asfixiando al que poco o nada tiene, o bien asfixiar las libertades individuales garantizando un mínimo de bienestar para muchos. Entre un extremo y otro el pueblo de México principalmente a través de su constituyente de 1917 encontró la virtud del punto medio traducido en los derechos sociales constitucionales, para los campesinos en el artículo 27, para los trabajadores en el artículo 123 y reconociendo el papel de la educación como noble medio de movilidad social especificando la teleología de una educación gratuita en el artículo 3°.

Nuestra Constitución rompió el molde decimonónico de la estructura constitucional, para irrumpir en la justicia social origen y fin de toda institución pública contemporánea. Sin embargo, la sensibilidad que surge del espíritu de la

justicia triunfó sobre la oscuridad, producto de los moldes doctrinarios que sostienen que toda obra está acabada.

A la libertad del trabajo garantía del constitucionalismo clásico reconocida en el artículo 5º se le sumó en el artículo 123 las garantías del trabajador, inicio del constitucionalismo social en el mundo, correspondió a los diputados Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora presentar el proyecto correspondiente.

Para el diputado Rouaix, las sesiones del 26, 27 y 28 de diciembre de 1916 dedicados a la discusión y votación del artículo 123 fueron la nota blanca, limpia y fecunda que elevó a gran altura el prestigio del Congreso de Querétaro.

Constitución Política de 1917: La Constitución mexicana de 1917 abrió en el mundo un constitucionalismo social capaz de sumar a los derechos individuales una carga de garantías cuyo destinatario final es una clase social desposeída, hambrienta, enferma a veces de muerte; una clase social que con esfuerzo emprende su labor cotidiana sin más expectativa que el comer mal para medio vivir.

Así de esta manera, podemos señalar que la Constitución de 1917 fue la primera en todo el mundo en regular aspectos sociales, es decir, con la inclusión del artículo 123 se obtuvo una regulación de la vida laboral entre trabajadores y patrones, pero hubo una omisión al respecto y fue precisamente que no se incluyó a los trabajadores al servicio del Estado en tal disposición, por lo que desde aquí inicia la lucha de dichos empleados públicos por estar regulados en dicho ordenamiento.

La carga social depositada en el constituyente de 1917 se muestra en las palabras del diputado Heriberto Jara quien lamentó “el menosprecio de los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación quienes consideraban que los derechos de los trabajadores deberían quedar reservados a las tareas del legislador ordinario y no al constituyente.”¹⁶

La Constitución en su texto original de 1917 no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73 fracción X, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1929, y al artículo 123 de la Constitución reservó al Congreso de la Unión en materia del trabajo ordinario, entre patronos que llamaremos comunes y sus trabajadores.

En 1920, se intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, también sin resultado.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que éste fue creado para “buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no

¹⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 410.

concurrer en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen”.¹⁷

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional preveía que las Legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma de 1917 a 1929 se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas. De esa legislación cabe resaltar la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios; algunas otras leyes excluyeron expresamente a los servidores públicos como fueron la de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Debido a las dificultades de aplicación y a que se sostenía que los tribunales del orden común todavía eran competentes para conocer de esa materia, se promovió en 1929 la reforma constitucional a los artículos 73 fracción X y 123 en su preámbulo y fracción XXIX para quedar como sigue:

Artículo 73.- “El Congreso tiene facultad...

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución”.

La aplicación de las leyes del trabajo comprende a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte, amparadas por

¹⁷ Cit. Por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 416.

concesión federal, minería e hidrocarburos y por último, los trabajadores ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

Artículo 123.- “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria, de enfermedades y accidentes entre otros de fines análogos”.

Con esta reforma se federalizó la facultad de legislar sobre la materia y haciendo la aclaración de que la fracción X del artículo 73 antes citada, ha sufrido modificaciones posteriores y actualmente su texto es el siguiente:

Artículo 73.- “ ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”.

La Constitución de 1917 introdujo una serie de modalidades en cuanto a las relaciones entre el Estado y sus servidores; fundamentalmente reconoció la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más

cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación conforme lo dispone el artículo 89 fracciones II, III, IV y V.

Los artículos 108 al 113 de la Constitución señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos, ya sea oficiales o del fuero común y establece lo que se ha denominado “juicio político” ante el Congreso de la Unión.

Acuerdo presidencial de 1934: En el año de 1934, un acuerdo emitido por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Abelardo L. Rodríguez, estableció el servicio civil por tiempo determinado publicado el 12 de abril del propio año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de “Acuerdo sobre organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil”.

Ese fue el primer intento serio de reglamentación y reconocimiento a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, aunque se convirtió en un simulacro de un proteccionismo que no otorgaba. Protegía a los trabajadores eventuales y a los supernumerarios, otorgaba prestaciones y recompensas, también preveía los ascensos y en su capítulo VI detallaba obligaciones, sanciones y derechos; tuvo una vigencia limitada de ocho meses.

Este acuerdo presidencial de 1934 serviría en buena medida como base para la posterior expedición el 15 de noviembre de 1937 del Primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, limitando de manera muy importante los derechos colectivos de los trabajadores de ese sector; este último ordenamiento, aunque dirigido específicamente sólo a un grupo bien definido de servidores como entonces lo eran los trabajadores de la banca, daría lugar a otras normas importantes en la materia como la expedición del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que

establecería todo un conjunto más o menos amplio de normas laborales burocráticas.

Proyectos del año 1938: Dos proyectos más no aprobados indicaron un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, el cual culminó con el estatuto de 1938.

Se elaboró un proyecto de “Ley de Servicio Civil” por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario; el segundo proyecto fue enviado por el General Lázaro Cárdenas en 1937, fue el “Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo”.

La evolución de las normas que regulan la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó como ya se indicó anteriormente, hasta la expedición del “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938.

Así en los años treinta la tendencia hacia la exclusión de los trabajadores del Estado camina hacia su consolidación y varios serían los datos que lo demuestran, sin embargo, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores de los Poderes de la Unión de 1938 sería un catalizador en esa dirección; la expedición de dicho Estatuto estuvo precedida de un “patrocinio” por parte del gobierno en turno para lograr una unidad en el sector sindical burocrático, misma unidad que se lograría con el nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE) tan sólo unos días antes de la entrada en vigor del Estatuto.

Desde su promulgación se constituye una arma legal de control del Estado con respecto a los sindicatos de burócratas, ya que la fracción tercera de dicho Estatuto el de la FSTE señalaba como obligación de los sindicatos formar parte de la FSTE, única central de los mismos que será reconocida por el Estado.

El Doctor De Buen apunta al respecto que: “Efectivamente los trabajadores públicos recuperaron con el Estatuto una parte de los derechos que habían perdido en 1931, entre otros el muy importante de ser considerados como verdaderos trabajadores y no sujetos de relaciones administrativas. No obstante la medida no fue totalmente justa, porque si bien se reconocieron derechos como el de sindicalización, estabilidad en el empleo y huelga, su alcance resultaba absolutamente menor en comparación a los que derivaban del artículo 123”.¹⁸

Este mecanismo de relación entre el sindicalismo de la burocracia con el Estado se consolidaría y afianzaría a partir de la ulterior incorporación de la FSTE al entonces Partido de la Revolución Mexicana, antecedente directo del Partido Revolucionario Institucional. El Estatuto de 1938 sería criticado en su momento por la doctrina en razón de que se consideró que no tenía sustento constitucional que lo fundamentara y aunque en 1941 se adoptaría el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual no introdujo prácticamente cambios, no sería sino hasta 1960 cuando se reformara la Constitución.

A grandes rasgos, el Estatuto trataba de definir al trabajador al servicio del Estado como: “Toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de

¹⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor. et. al. Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1998. p. 139.

nombramiento que fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.¹⁹

El artículo 3º del Estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores; dividía a los Trabajadores de Base y de confianza; los artículos 7º y 8º establecían que no serían renunciables las disposiciones del Estatuto que beneficien a los trabajadores y que la Ley Federal del Trabajo sería supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos, fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna, regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga, establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre el Estado y sus Servidores y el procedimiento a seguir ante el propio Tribunal.

Cierto tiempo de vigencia de este ordenamiento fue suficiente para comprobar los problemas que originaba su aplicación; el Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementaron algunos aspectos del Estatuto entonces vigente; reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y 30 de diciembre de 1947. Sin embargo, continuó la lucha de los servidores del Estado hasta que finalmente se elevó el Estatuto a la categoría de ley constitucional, adicionando el Apartado B del artículo 123 constitucional que en sus diversas fracciones da los lineamientos orgánicos de legislación laboral burocrática.

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 450.

Inclusión del Apartado “B” al artículo 123 Constitucional (1960): La reforma constitucional “regularizó” tal situación al crearse lo que hoy se conoce como el apartado B del artículo 123 Constitucional. Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, mediante Decreto de 21 de octubre de 1960, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, así de esta manera se culminó con su aplicación a partir de 1963.

Da las bases sobre las cuales se regula el servicio entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores señalando principios como la duración de la jornada, el séptimo día, las vacaciones, la estabilidad únicamente para los Trabajadores de Base, la protección al salario, las bases para las promociones y ascensos, las garantías en cuanto a la separación injustificada, reconoce el derecho de asociación, sienta las bases para la seguridad social de esa clase de trabajadores, establece el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve el problema de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y otorga a los Trabajadores de Confianza, absurdamente, las medidas de protección al salario y las medidas de seguridad social.

La evolución de este proceso legislativo culmina con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 al que ya he hecho referencia.

Por lo que respecta a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado están expresados en la última fracción del apartado B del artículo 123 constitucional, que es la fracción XIV y en ella se consigna 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”.

Los términos que guarda la última parte de la fracción dan lugar a decapitar del conjunto de garantías del apartado “B” a los trabajadores del Estado cuyo empleo entrañe la categoría de confianza, salvo los principios tendientes a proteger el salario y aquellos referidos a la seguridad social contenidos en las fracciones IV, V, VI y IX.

Con base en lo anterior, dice el Dr. Miguel Acosta Romero que: “Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza, de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado “B” del artículo 123 constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado”.²⁰

Existe coincidencia con el Dr. Acosta Romero en su planteamiento, pues el desconocimiento constitucional de los derechos elementales como el descanso semanal, vacaciones, amén de otros de enorme significado para la eficiencia administrativa como el derecho al ascenso por medio de escalafón y el despido sólo por causa justificada, nos revela una situación de los empleados públicos similar a la establecida aún después de la Revolución Francesa tal y como lo explica el Dr. Mario de la Cueva al señalar que: “Napoleón para realizar su propósito de administrar la cosa pública, tomó del ejército y de la iglesia el principio jerárquico, lo que dio por resultado en oposición a cualquier idea

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3ª ed. Porrúa. México, 1979. p. 723.

democrática, el sometimiento de la función pública a un régimen autoritario, y de la iglesia adoptó, además, la regla de la devoción al servicio”.²¹

Sólo se agregaría que devoción al servicio sí, pero reconocimiento a lo que por justicia corresponde también.

Para ilustrar aún más lo anacrónico y felinesco de la situación, que mejor que las palabras de otro distinguido jurista el Dr. Néstor de Buen Lozano quien ha señalado que en el reingreso a la Constitución de los Empleados del Estado “... la puerta resultó estrecha. Los servidores públicos volvían a la Constitución pero como hermanos menores, con una gran dosis de discriminación”.²²

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fue el producto legislativo de años de lucha por parte de los servidores públicos ya que durante años habían peleado por el reconocimiento de sus derechos y hasta que por fin se les creó un Apartado dentro del artículo 123 constitucional, para posteriormente dar paso a la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1963, así de esta manera se abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 al que ya he hecho referencia.

Así, esta modificación constitucional daría sustento en los años siguientes, primero a la expedición de la Ley Burocrática: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional y de manera general al Derecho Burocrático en México.

²¹ DE LA CUEVA, Mario. Derecho del Trabajo. TOMO II. 10ª ed. Porrúa. México, 1988, p. 616

²² Néstor De Buen Lozano. et. al. Instituciones de Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1997. p. 132.

Si bien es cierto que la Ley Burocrática es la base más importante en la materia, no es menos cierto que cuando se analiza detalladamente el campo de aplicación de dicha ley, así como a los diferentes contingentes de servidores que están siendo regulados por la misma, se advierte que existen ciertos grupos de servidores a los cuales o no se les aplica dicha ley, o bien, sus principios sólo han orientado la expedición de otras leyes especiales.

Así esta Ley en estudio ha tenido bastantes reformas, poco después de su entrada en vigor, por lo que estas reformas se analizarán más adelante.

Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: Esta Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional ha sufrido, como se mencionó anteriormente, múltiples reformas o adiciones, siendo las más importantes las siguientes:

PRIMERA REFORMA.- Decreto del 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967, que adicionó el artículo 119 y reformó los artículos 128, 140 y 142.

SEGUNDA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 1967, que reformó la fracción I del artículo 46.

TERCERA REFORMA.- Decreto del 23 de noviembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972, que reformó y adicionó los artículos 38 y 43.

CUARTA REFORMA.- Decreto del 21 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1974, que reformó los artículos 1º y 5º, fracción IV.

QUINTA REFORMA.- Decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974, que reformó y adicionó los artículos 14, fracciones II y III; 43, fracción I; 51, segundo párrafo y 88, fracciones V y VI.

SEXTA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975, que reformó y adicionó los artículos 5º, fracción II; 16, 35, último párrafo; 43, fracciones IV y X; 46, fracción V y párrafos II y III y 87. Asimismo, creó los artículos 42 bis, 46 bis y 127 bis.

SÉPTIMA REFORMA.- Decreto del 17 de octubre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1978, que reformó el artículo 42 bis.

OCTAVA REFORMA.- Decreto del 28 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, que reformó el artículo 5º, fracción III, párrafo segundo.

NOVENA REFORMA.- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979, que reformó el párrafo segundo del artículo 34.

DÉCIMA REFORMA.- Decreto del 22 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980, que reformó el artículo 62.

DÉCIMO PRIMERA REFORMA.- Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero de 1980, que reformó el inciso c) primer párrafo del artículo 50.

DÉCIMO SEGUNDA REFORMA.- Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983, que reformó los artículos 5º, 8º, 20 y 32.

DÉCIMO TERCERA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1984, que reformó los artículos 5º, 32, 43 y 65.

DÉCIMO CUARTA REFORMA.- Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 118, 121, 122, 123 y 128 y adicionó a la Ley los artículos 120-A, 120-B, 120-C, 121-A, 124-A, 124-B y 124-C.

DÉCIMO QUINTA REFORMA.- Decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, que reformó los artículos 32, 33, 35, 40 y 43, fracción IV y derogó el artículo 36.

DÉCIMO SEXTA REFORMA.- Decreto del 28 de noviembre de 1986, que reformó los artículos 3º, fracciones XII y XIV; 4º, primer párrafo; 6º, primer y segundo párrafo de la fracción IV; 14, 16, fracciones I y II; 19, párrafo final; 21, 22, 31, fracciones I y X; 35, 45, fracciones I, II y III; 47, 54, 60, primer párrafo; 64, 87, fracciones I y II; 89, primer párrafo; 91, primer párrafo y fracciones I, II y IV; 99, 100, fracción I; 101, fracciones I y III; 103, fracción I e inciso d) y fracción II; 106, primer párrafo; 108, primer párrafo; 111, 112, fracciones I, V y VI; 117, primer

párrafo y 157, fracciones IV y XV, inciso b); se adicionan los artículos 4º con un segundo párrafo; 6º, fracción IV con dos párrafos; 16, con las fracciones III a V y un párrafo final; 45, con una fracción IV; 46 con un segundo párrafo; 103, fracción I con un inciso e); 112, con una fracción VII; se modifican las denominaciones del capítulo VI y su sección primera y del capítulo VII del título segundo, pasando el capítulo VIII del mismo título a formar parte de dicho capítulo VII y se adicionan las secciones tercera y cuarta al capítulo VI del título segundo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

DÉCIMO SÉPTIMA REFORMA.- Decreto del 7 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1987, que reformó el artículo 29.

DÉCIMO OCTAVA REFORMA.- La última reforma aplicada a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 constitucional, fue la de 23 de enero de 1998, la cual dejó la mencionada Ley como actualmente se rigen los Trabajadores al Servicio del Estado, y que analizaremos en el numeral siguiente.

Régimen Actual: Actualmente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, regula todas y cada una de las normas que les son aplicables a los trabajadores al Servicio del Estado, pero hay que aclarar que solamente esta Ley es aplicable a los Trabajadores de Base, pues en el artículo 8º de la referida Ley se excluyen a los Trabajadores de Confianza por lo que es incongruente primero definirlos y clasificarlos como se puede observar en su artículo 5º transcrito anteriormente y acto posterior excluirlos del régimen de la Ley en comento.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la actualidad rige las relaciones jurídicas de trabajo que se dan entre los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, así como entre las demás Instituciones que tienen el carácter de Organismos Públicos Descentralizados que se mencionan específicamente en el artículo 1º de la referida Ley.

La Ley en comento también nos da una definición de lo que es un trabajador al servicio del Estado, lógicamente esta es una definición propia de lo que es un trabajador de base, pues como ya se había hecho mención al trabajador de confianza se le excluye del régimen de la referida Ley.

En el artículo 4º de la Ley en análisis se da una clasificación de los trabajadores al servicio del Estado y en donde se expresa que para efectos de la presente Ley los trabajadores son: de base y de confianza; así en el artículo 5º se hace una aplastante clasificación que no vale la pena reproducirla nuevamente. El legislador recorrió las nóminas de los tres Poderes de la Unión y se dio gusto incluyendo a cualquier persona que pudiera ser incómodo retener basándose en un supuesto derecho a la estabilidad en el empleo. La clasificación es por supuesto perfectamente entendible y no hay dudas, el Estado decide por sí mismo y deja sin derecho alguno a quienes en razón de la importancia de la función asume las principales responsabilidades en el destino de la administración pública.

El tercer artículo que redondea la hermosa tarea de la discriminación es el artículo 8º, que con poca fortuna dice que “Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de confianza...”. Con relación a los Trabajadores de Confianza la exclusión es contradictoria con el hecho evidente de que se les ha incluido; ahí está el artículo 5º para quien quiera leerlo, pero de nuevo se recurre al eufemismo para decir que los Trabajadores de Confianza no tienen derecho alguno y por si fuera poco el remate con válvula de seguridad: “si se celebran contratos civiles o

los servicios se prestan a cambio de honorarios tampoco tendrán derecho los servidores públicos a las prestaciones de ley”.

Ya nos podremos imaginar cual es el efecto principal de estas generosas medidas y como consecuencia de la inseguridad el empleado de confianza ejerce casi con razón un derecho no escrito a la corrupción; lo que si no se justifica o al menos se entiende es que a la corrupción legislativa, con apoyo constitucional, se enfrenta la corrupción administrativa.

CAPÍTULO 3

INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO EN LA LEY

En el presente capítulo, trataremos de ahondar más en el tema de la estabilidad en el empleo de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado; para ello, es factible llevar a cabo una comparación de forma breve entre los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo y los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, los cuales no tienen una Ley propiamente que los regule, en virtud de que están excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, procederemos a analizar los la fracción XIV, apartado B del artículo 123 constitucional, así como el artículo 5º y 8º de la Ley en materia Burocrática; esto a efecto de, primeramente, comprender y analizar los únicos dos derechos que nuestra Carta Magna les otorga a los trabajadores objeto del presente tema, como lo son: el derecho a disfrutar de las medidas protectoras del salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social, en segundo lugar, para estudiar y comprender a quiénes se les considera Trabajadores de Confianza al servicio del Estado de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en ese mismo sentido, en tercer lugar, el tratar de entender el ánimo del legislador al momento de redactar el texto del artículo 8º de dicha Ley, con el objeto de concluir el porqué los trabajadores en comento fueron excluidos de la referida ley burocrática.

Por último, analizaremos las leyes que en materia burocrática contemplan todos y cada uno de los Estados que conforman nuestra República Mexicana, a efecto de investigar si en esas leyes se contemplan a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado de que se trate, o bien, si también son excluidos de esas leyes.

1. Análisis comparativo entre los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo y los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Uno de los temas más complicados y difíciles en nuestro derecho laboral es el relativo a los que primeramente se conoció con el nombre de “Trabajadores” y después “Trabajadores de Confianza”.

Desde su denominación que, desde luego no es muy feliz, todo lo que se ha escrito en torno a dichos trabajadores es bastante confuso y discutible. A **contrario sensu**, podría entenderse que todo aquel trabajador que no fuera de confianza tendría que ser de desconfianza.

El Maestro Trueba Urbina estima que: “Estos empleados denominados de “cuello alto” o lo que es lo mismo funcionarios públicos que ni siquiera sienten las inquietudes de la clase obrera, sí tienen el carácter de trabajadores frente a los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión pues dichos Trabajadores de Confianza al servicio del Estado sí son trabajadores y que en los tiempos actuales ya tienen incluso “identificación” de clase frente al Patrón que es el Titular de la Dependencia de Gobierno de que se trate, el cual a veces los tiene tan cerca que no los ve y se olvida de ellos, además de que en ciertos casos involuntariamente y en otros con conocimiento de causa no se les paga ni se les cubren las prestaciones laborales más elementales a que tienen derecho como es por ejemplo el tiempo extraordinario”.¹

¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. “Teoría Integral”. 6ª ed. Porrúa. México, 1991. p. 99.

Por lo anterior y por ser cada día más difícil la situación de la mayoría de los Trabajadores de Confianza, esperando que al conocerse realmente sus problemas puedan éstos resolverse en beneficio de ellos mismos y de las Dependencias de Gobierno donde prestan sus servicios.

Parte del problema lo resuelve el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en donde el legislador hizo una simpática y exhaustiva enumeración respecto de a quiénes se les considera Trabajadores de Confianza, pero ¿Son todos ellos efectivamente Trabajadores de Confianza? Desde luego que no, pues hay que recordar que aunque estos puestos por designación de ley se consideren de confianza lo que importará siempre será la naturaleza de las funciones que se desempeñen y es evidente que muchos intendentes o superintendentes no tienen en realidad el carácter de confianza.

Así las cosas, en líneas siguientes se expondrán ideas que podrían ayudar y que a nuestro parecer se deberían tomar en cuenta para que a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado se les incluyera en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya sea reformando el artículo 8º de la referida ley, o bien, creando un “apartado especial” dentro de la misma ley en donde se mencionen todos y cada uno de los beneficios a que tienen derecho este tipo de trabajadores del Estado, por supuesto, en igualdad de condiciones respecto de los Trabajadores de Base al servicio del Estado.

En cuanto al artículo 123 constitucional, Apartado A, en ninguna de las treinta y una fracciones se habla de los Trabajadores de Confianza, por lo que se puede razonar que dicha denominación es “inconstitucional”.

Por su parte el Maestro Mario de la Cueva dice que: “Los Trabajadores de Confianza están amparados por el artículo 123 de nuestra Carta Magna, pero que por los caracteres particulares de algunos trabajos la Ley se vio obligada a crear la

categoría de empleado de confianza y la sometió a un régimen especial, naturalmente sin contrariar los principios del citado artículo 123".²

² DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 306.

Estimamos que siendo la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del 123 de nuestra Carta Magna mal puede reglamentar algo que no está previsto en aquella.

Si una ley reglamentaria se excede en relación con la Constitución, debe considerarse inconstitucional, ya que no puede ni le es dable establecer distinciones donde la principal no lo hace, ya que desde luego y como es sabido, donde la ley no distingue no se debe distinguir.

Dentro de este orden de ideas, nuestra Ley Federal del Trabajo se debió abstener de crear la categoría de Trabajador de Confianza como dice el Maestro Mario de la Cueva, ya que evidentemente sobre la Constitución nada y sobre la Constitución nadie refiriéndose a las personas y nada refiriéndose a las cosas.

Si realmente se desea consignar a dichos trabajadores en nuestra legislación de trabajo, como casos de excepción, se hace necesario que previamente la Constitución se refiera a ellos ya que en caso contrario la ley reglamentaria no puede ni debe limitar en forma alguna sus derechos de carácter laboral.

Ahora bien, en cuanto al Apartado B del mismo artículo 123 constitucional, la fracción XIV nos expresa lo relativo a los empleos de confianza y al respecto se expresa: “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 las medidas de la seguridad social.”

Como podemos observar en este Apartado B del artículo 123 constitucional que regula todo lo relacionado a los trabajadores al servicio del Estado, si se mencionan derechos que les corresponden a los Trabajadores de Confianza pero solamente se les otorgan dos a diferencia de los que tienen los Trabajadores de Base al servicio del Estado y son: derecho a percibir un salario y a recibir una seguridad social.

Así entonces, por una parte tenemos que en el Apartado A del artículo 123 constitucional en ninguna de las treinta y una fracciones se habla acerca de los empleos de confianza ni mucho menos de los Trabajadores de Confianza y por otra parte en el Apartado B del mismo artículo si se hace referencia a los empleos de confianza pero solamente se hablan de dos beneficios que disfrutarán las personas que los desempeñen y que son las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

No podemos asegurar que estos sean los únicos beneficios a que tienen derecho los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado pues como se ha venido mencionado a lo largo de este trabajo los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado han ido adquiriendo con el paso del tiempo otros beneficios como lo es el pago justo de su salario y el pago de horas extraordinarias ante las exhaustivas horas de trabajo.

Por lo que toca a las respectivas leyes reglamentarias de los Apartados A y B del artículo 123 constitucional también encontramos determinadas semejanzas y diferencias que son necesarias apuntar y comentar.

En lo que concierne a la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 182 en vigor previene que “Las condiciones de trabajo de los Trabajadores de Confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento”.

Sin embargo, en la práctica dicho precepto muchas veces es incumplido. Veamos un ejemplo que se da con mucha frecuencia: un buen trabajador sindicalizado se supera diariamente y a base de su trabajo “conquista” a sus jefes inmediatos superiores; éstos por su parte lo proponen para que sea elevado a la categoría, por ejemplo, de supervisor de departamento.

¿Qué sucede entonces? Dicho trabajador era un prominente miembro de su sindicato, recibía participación en las utilidades, sabía que no podría ser despedido más que con causa justa debidamente acreditada ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, percibía tiempo extra y además recontaba en los movimientos de huelga.

Al ser designado Trabajador de Confianza, ¿pierde automáticamente dichos derechos?

Analicemos detenidamente las limitaciones a que se refiere la Ley Federal del Trabajo, para percatarnos que en efecto sí se pierden tales derechos lo cual resulta antijurídico y al mismo tiempo se irán comparando dichas limitaciones con las de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así entonces, tenemos que con relación a su libertad sindical o de asociación profesional la fracción XVI del artículo 123 constitucional estipula que: “Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, ...”.

Por su parte el artículo 358 de la Ley Federal del Trabajo prescribe que: “A nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior se tendrá por no puesta”.

Este precepto nunca se ha cumplido en la práctica; el artículo 234 de la Ley de 1931 también establecía que a nadie se le podía obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Lo anterior quiere decir que si un trabajador ingresa a un sindicato su ingreso no es “eterno” y puede separarse del mismo

cuando lo desee; sin embargo, el artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo vigente establece que: “El patrón separará del trabajo a los miembros de los sindicatos que “renuncien” o sean expulsados del sindicato”; por tanto, si bien es cierto que en teoría un trabajador se encuentra en posibilidad de renunciar al sindicato al que pertenece en la práctica no puede hacerlo ya que si renuncia le aplican la cláusula de exclusión, que implica la pérdida de su trabajo sin responsabilidad para el patrón.

Por su parte el artículo 183 del mismo ordenamiento legal determina que: “Los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que integran de conformidad con las disposiciones de esta Ley”.

La primera parte de este precepto se puede justificar aduciéndose que los trabajadores han sostenido de manera invariable que los de confianza están de tal manera vinculados con los empresarios, que no podrán formar parte de sus sindicatos, uno de cuyos fines es el estudio y defensa de los intereses obreros frente a los empresarios.

La regla general que se infiere de la anterior afirmación puede ser cierta, pero se han dado muchos casos en que no se justifica ya que se coarta el derecho de asociación profesional de los Trabajadores de Confianza que al prohibirse que se afilien al sindicato de la empresa; de hecho, se les deja sin posibilidad de afiliación a cualquier otro sindicato.

Ahora bien, por lo que toca a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado éstos también están limitados en cuanto a su libertad sindical, así tenemos que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coarta el derecho de pluralidad sindical al expresar que: “En cada Dependencia

sólo habrá un sindicato; en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

Y el artículo 69 de la misma Ley en comento expresa que: “Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados”.

Con estos dos preceptos se razona que tanto Trabajadores de Base como Trabajadores de Confianza que laboren en una misma Dependencia formarán parte del sindicato respectivo, pero el artículo 70 de la propia Ley expresa que: “Los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos; cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales”.

Así entonces, observemos que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no pueden pertenecer o afiliarse a los sindicatos que formen los Trabajadores de Base, por lo que podemos afirmar que a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado se les restringe un derecho fundamental en su vida laboral, congruente con el régimen y naturaleza especial de la relación con los Trabajadores de Confianza y siguiendo con el mismo sistema de la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 183 y 363, a este tipo de servidores no se les permite formar parte de los sindicatos.

Pero a todo esto, ¿Pueden los Trabajadores de Confianza formar sus propios sindicatos? En teoría no hay ninguna duda al respecto: sí pueden, pero en la práctica ¿han dado resultado? Lógica y evidentemente no, por razones obvias; el Trabajador de Confianza que se sindicalice seguramente no hará “huesos viejos en la Dependencia o en la empresa”.

El puesto de trabajador de confianza no se lleva con el de carácter sindical, o sé es o no sé es; el Trabajador de Confianza que se sindicalice deja en ese mismo momento de ser Trabajador de Confianza, por tanto, los sindicatos de estos trabajadores tendrán siempre una vida precaria, simplemente política y más les valdría cambiarse de denominación si quieren prosperar, más que un sindicato sería un “club” de amigos frustrados y además las mismas centrales obreras los ven siempre con mucha “desconfianza”.

De esta manera se puede afirmar que tanto los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo como los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al menos en cuanto a la libertad sindical tienen una restricción de ese derecho ya que en determinados artículos se expresan que los Trabajadores de Confianza no pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, lo cual presupone que si pueden formar sindicatos los Trabajadores de Confianza ya sea en una empresa o Dependencia pero en otros artículos se ponen candados para que los Trabajadores de Confianza no puedan formar sindicatos o también no puedan pertenecer a ellos ya que si lo hacen pierden algunos si no es que todos los derechos que les corresponden por el sólo hecho de ser trabajadores, lo que resulta antijurídico.

Ahora bien, en cuanto a la **estabilidad en el empleo** el Trabajador de Confianza también tiene restricción de este derecho tanto en el Apartado A como en el Apartado B del artículo 123 constitucional así como en las respectivas leyes que regulan su relación laboral, es decir, en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

En cuanto al problema de la **estabilidad en el empleo**, en 1962, también a iniciativa del Presidente Adolfo López Mateos, se reformaron las fracciones XXI y XXII del artículo 123 constitucional para otorgar a todos los trabajadores mexicanos la garantía de estabilidad en el empleo.

Dichas fracciones por supuesto no se refieren para nada a los Trabajadores de Confianza, sin embargo cuando fueron reglamentadas por la Ley Federal del Trabajo se estipuló en el artículo 49 fracción III, que: “El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 cuando se trate de Trabajadores de Confianza”.

Así pues, esta fracción también excluye y deja sin la protección constitucional a los Trabajadores de Confianza convirtiéndolos en los “patitos feos” de nuestro derecho laboral.

Con ello y mediante el pago de la indemnización constitucional correspondiente, cualquier patrón está en posibilidad de dar por terminada la relación de trabajo que lo une con un Trabajador de Confianza sin necesidad de someterse al arbitraje de la junta ya que está por ley eximido de la obligación de reinstalar a esta clase de trabajadores, lo cual pudiera pensarse en esta época y que no es muy ortodoxo ya podrían darse muchos casos en que estos Trabajadores de Confianza lo que desean es conservar su trabajo y no la indemnización constitucional que se les deposita ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, en cuanto a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tampoco están protegidos en cuanto a la **estabilidad en el empleo** ya que la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional sólo les da dos derechos a saber: el derecho a percibir un salario y las medidas de seguridad social, pero en ningún caso el derecho a la estabilidad en el empleo.

Al respecto la Jurisprudencia emitida por los más altos Tribunales en materia de trabajo expresa lo siguiente:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN 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.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo V. Materia del Trabajo. Primera Parte. SCJN. Volumen 1. Tesis 567. Pág. 374. Jurisprudencia 393.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no gozan de la protección del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son cesados dados de baja, sino que tienen que acudir a un amparo administrativo indirecto y la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que los Trabajadores de Confianza sí pueden acudir en esa situación al tribunal de que se trata. Es de notarse que el artículo 123, apartado B fracción XII, señala que los conflictos individuales de los trabajadores del Estado serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin decir si se refiere sólo a los de base.

Pero la fracción XIV que es la única que habla de los cargos de confianza establece expresamente que las personas que los ocupen disfrutarán de las medidas de protección al salario y disfrutarán de los beneficios de la seguridad social; esta última fracción claramente señala limitativamente los derechos de los Trabajadores de Confianza de entre todos los que las fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general, que deben entenderse como los de base, de lo contrario no habría diferencia entre esas categorías; luego la permanencia

en el empleo no es uno de los derechos que los Trabajadores de Confianza tengan en términos semejantes a los Trabajadores de Base, de lo que se sigue que cuando son cesados no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sino que deben acudir al amparo indirecto en términos del artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo.

Pero para todo esto también hay Jurisprudencias en las que se señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje si es competente para conocer de los conflictos relacionados con los Trabajadores de Confianza y al respecto expresan:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN 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, debe expedir leyes sobre el trabajo, las cuales rigen: “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 XII, que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior, se rige 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 son 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 gozan 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 disposición de la Carta Magna, excepto a 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 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, son 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 son 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.

Instancia: Cuarta Sala. Séptima Época. Tesis 566 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000. Tomo V. Parte S.C.J.N. Pág. 372. Jurisprudencia 393.

Y en el mismo sentido:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN 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, Tercera Parte, página 739), intitulada “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS”, debe resolverse a 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, el Gobierno 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 de 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 Trabajadores 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 inconforman 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.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VII. Mayo de 1998. Tesis: 2ª/J30/98. Página 558. No. de Registro 198. Jurisprudencia 228. Materia Laboral.

Sin embargo, el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace una prolija enumeración que lo convierte automáticamente y como cosa curiosa en el artículo **“más grande do mundo”** como dirían en Brasil, ya que este artículo determina que puestos son considerados como de confianza en el Gobierno Federal y del Distrito Federal; pero el artículo 8º de la misma Ley expresamente ordena que quedan excluidos del régimen de esa Ley, que es la que regula la competencia y actuación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los empleados de confianza, lo que nos parece una cosa aberrante como lo hemos venido señalando a lo largo de estos tres capítulos ya que no es posible que primero se definan que puestos son considerados de confianza y luego tres artículos más adelante se excluyan a los Trabajadores de Confianza del régimen de la Ley en comento.

Así las cosas, mientras no se haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 8º con efectos de cosa juzgada, un Trabajador de Confianza puede acogerse a su texto y acudir al juicio de amparo lo que deja a salvo el derecho del Trabajador de Confianza que lo desee para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y si se le aplica en su perjuicio el artículo 8º promover juicio de amparo en que reclame la inconstitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación; al menos, por lo que hace a los derechos únicos que la fracción XIV del apartado B del artículo 123 concede, en cuanto hace a protección al salario y a beneficios de seguridad social. Siendo de notarse que una cosa es la protección al salario que se refiere al tiempo de pago y monto del mismo y otra la estabilidad, o sea, las posibilidades de darlo de baja o cesarlo aunque ésto afecte, claro, el derecho a recibir el salario lo que es otra cuestión.

Pero lo que nos parece más correcto es que el Trabajador de Confianza al servicio del Estado pueda ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para manifestar lo que a su derecho convenga, en caso de que se le violen sus “amplísimos derechos”, como lo expresa la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, ya que de otra manera se le estaría también violando su garantía de audiencia y legalidad, es decir, la garantía que tiene todo ciudadano de ser oído y vencido en juicio (artículos 14 y 16 constitucionales).

En este orden de ideas, aquí es donde se observa que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado realmente no tienen **estabilidad en el empleo** pues al ser excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedan en completo estado de indefensión, pues no pueden ejercitar las acciones que contempla la Ley antes mencionada a diferencia de los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo, en donde en el artículo 185 de esta última Ley se expresa que: “Los Trabajadores de Confianza podrán ejercitar las acciones a que se refiere el Capítulo IV, Título Segundo, es decir, las acciones de reinstalación o indemnización constitucional”.

Y aunque hay jurisprudencias que insisten en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de los conflictos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, también están las que insisten en que el mencionado Tribunal sí es competente para conocer de dichas controversias, lo que a nosotros nos parece bastante acertado, ya que de cierta manera esto garantiza al menos que el Trabajador de Confianza podrá ser escuchado y vencido en juicio; con todas estas situaciones verdaderamente urge una reforma a la fracción XIV, apartado B del artículo 123 constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de que estos Trabajadores de Confianza puedan tener una estabilidad en su empleo.

Por lo que respecta a la limitación que tienen los Trabajadores de Confianza a intervenir en los movimientos de huelga, el artículo 462, fracción II de la Ley Federal del Trabajo previene que: “Si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores no se computarán los votos de los Trabajadores de Confianza”.

Tal disposición me parece inconstitucional, ya que se afectan los derechos de estos trabajadores al no ser oídos ni vencidos en juicio.

El espíritu de esta fracción fue el de excluir a los Trabajadores de Confianza del recuento porque se “presuponía” que dichos empleados eran parciales al patrón; sostener que un Trabajador de Confianza no debe recontar en un movimiento de huelga porque votaría a favor del patrón, equivale a sostener que un trabajador sindicalizado tampoco debería de recontar porque votaría a favor de los sindicatos.

El Trabajador de Confianza se siente frustrado ante la perspectiva de un movimiento de huelga, puesto que no es tomado en cuenta para nada a pesar de que puede verse seriamente afectado en sus salarios si la huelga se declara inexistente; en otros tiempos y principalmente en empresas chicas o de carácter

familiar, aunque la huelga fuera inexistente el patrón pagaba los salarios caídos a los Trabajadores de Confianza en forma voluntaria; sin embargo, actualmente eso ya no sucede, primero porque ya no es posible pagar salarios cuando no se trabaja y segundo porque las empresas han evolucionado de tal forma que las actitudes paternalistas ya no se justifican.

Por eso se afirma que en casos de huelga los Trabajadores de Confianza tienen su corazón con la empresa pero su estómago con el sindicato.

A nuestro parecer deben contar en un movimiento de huelga todos los trabajadores que se vean afectados por el mismo y sin distinción de ninguna clase; excluir a cualquier trabajador de un recuento cuando esto afecte su salario es inconstitucional en virtud de que se le niega su garantía de audiencia.

Si bien es cierto que los Trabajadores de Confianza no pueden contar en los movimientos de huelga de los demás trabajadores, ni ser representantes de éstos en los organismos laborales, ni formar parte de los sindicatos de aquellos, esto no quiere decir que los Trabajadores de Confianza no puedan constituir sus propios sindicatos.

Por lo demás, no hay que confundir el derecho de los Trabajadores de Confianza a contar en una huelga ajena a ellos con el derecho que indiscutiblemente tienen de emplazar a huelga y contar en sus propios movimientos, porque aunque tienen ese indiscutible derecho tal vez no lo ejercitan por miedo a perder su empleo y por supuesto, eso se traduce en una inestabilidad en el empleo.

Ahora bien, en cuanto a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado ya se dijo que éste tipo de trabajadores están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo expresa el artículo

8º, por lo que en primer término se pensaría que este tipo de trabajadores no tienen derecho ni siquiera a constituir un sindicato.

Así las cosas, revisando la Ley anteriormente mencionada, encontramos que el artículo 69 menciona que: “Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.” De esta manera se razonaría que los Trabajadores de Confianza pueden pertenecer a los sindicatos que formen los Trabajadores de Base, pues la disposición legal abarca a **“todos los trabajadores”**, pero el artículo 70 de la Ley en comento en su primera parte y a manera de excepción sostiene que: “Los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos...”, es decir, de los sindicatos que constituyen los Trabajadores de Base al servicio del Estado.

De lo anterior se desprende que no hay impedimento alguno para que los Trabajadores de Confianza puedan constituir sus propios sindicatos pues ante todo hay congruencia con el régimen y la naturaleza especial de la relación con los Trabajadores de Confianza y siguiendo el mismo sistema de la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 183 y 363, a este tipo de servidores no se les permite formar parte de los sindicatos.

Lo anteriormente señalado tiene una amplia relación con lo que se comentó y analizó anteriormente vinculado con la libertad sindical, pues a ningún trabajador se le puede coartar el derecho de pertenecer a un sindicato, o bien, a un grupo de trabajadores a constituir alguno, pues si los Trabajadores de Base al servicio del Estado pueden formar sus propios sindicatos no vemos porqué los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no puedan formar el suyo. Asimismo, si los Trabajadores de Base pueden estallar una huelga en caso de violación a sus derechos o incumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo por parte del Titular de la Dependencia respectiva, de la misma manera los Trabajadores de Confianza pertenecientes a un sindicato pueden estallar una huelga por las

mismas razones, pero volvemos a repetir lo que mencionamos en líneas anteriores, los Trabajadores de Confianza no forman sus propios sindicatos por miedo a perder su empleo y esto es indiscutiblemente la **falta de estabilidad en el empleo** para este tipo de trabajadores.

De esta manera se concluye que tanto los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo y los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado están en un completo estado de indefensión, pues este tipo de trabajadores tienen las mismas desventajas, como se señaló anteriormente en el análisis de este tema, por lo que sólo destaca una excepción que es bastante importante y es que los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo sí pueden ejercitar las acciones de reinstalación o indemnización constitucional ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en caso de un despido, caso que no sucede con los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues éstos en caso de cese tienen que recurrir al Juicio de Amparo Indirecto de acuerdo al criterio de Jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cosa que nos parece bastante mal, pues lo más adecuado es que puedan ejercitar esas acciones ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que ese Tribunal se declare competente para conocer de los conflictos de este tipo de trabajadores, así se conseguiría una **estabilidad en el empleo**, pues los Titulares de las Dependencias la pensarían dos veces para promover el cese en contra de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. Análisis de la fracción XIV, Apartado B, del artículo 123 constitucional, del artículo 8º y 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Comenzando por el análisis de la fracción XIV, del Apartado B del artículo 123 constitucional, esta fracción es la que limita los derechos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, pues como lo hemos venido señalando a lo largo de este trabajo el constituyente sólo le dio dos derechos a estos trabajadores como son el derecho a percibir un salario y a recibir los beneficios de la seguridad social; sin embargo, este tipo de trabajadores no tienen el derecho a la estabilidad en el empleo, derecho que se busca que se otorgue a estos trabajadores con el desarrollo de este trabajo.

La estabilidad en el empleo reviste una importancia destacada ya que es la base de los demás derechos de los trabajadores; en el derecho positivo mexicano se puede decir que en tanto subsistan las causas o materias que originaran un trabajo éste debe subsistir, o dicho en otra forma, no se puede dar por concluida una relación de trabajo si no existen causas que no justifiquen su disolución, en consecuencia la duración de las relaciones de trabajo no se encuentra al arbitrio del patrón sino que está regulada por la Ley.

Al respecto cabe señalar que desde 1960 año en que se adicionó el Apartado B al artículo 123 constitucional se consignaron en la fracción IX, cuyo texto no ha sido reformado y por lo mismo se encuentra vigente en sus términos originales, diversas disposiciones que tienen por objeto proteger la estabilidad en el empleo de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal; las disposiciones de referencia son las siguientes:

IX. “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente previo al procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores

afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley”.

De esta manera se entiende con esta fracción que **“todos los Trabajadores, tanto de Base como de Confianza al servicio del Estado gozarán de una estabilidad en el empleo”**, pero en la fracción XIV a los Trabajadores de Confianza se les restringe el derecho de gozar una estabilidad en su empleo.

De hecho hay diversas Jurisprudencias, algunas ya mencionadas en el presente trabajo, que hacen hincapié a dicho derecho y en donde se expresan que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, por ejemplo transcribiremos la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN 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.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo V. Materia del Trabajo. Primera Parte. SCJN. Volumen 1. Tesis 567. Pág. 374. Jurisprudencia 393.

Así entonces, la fracción XIV del Apartado B, del artículo 123 constitucional es una excepción a lo que menciona la fracción IX del mismo Apartado ya que limita y restringe derechos a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, derechos que gozan los Trabajadores de Base.

Nosotros consideramos que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deberían ser los trabajadores a quien con mucho más razón se les debería dar estabilidad en el empleo ya que son trabajadores a quien se les confían asuntos que no son confiados a los Trabajadores de Base, por lo que el puesto de confianza es muy delicado y muy celoso desde un punto de vista laboral.

La fracción XIV anteriormente mencionada, tiene la función de reducir los derechos de los Trabajadores de Confianza solamente a dos, por si fuera poco es la última fracción con la que culmina el Apartado B del artículo 123 constitucional, por lo que es una fracción con una función de excepción a los derechos de los demás trabajadores y en efecto, en las trece fracciones que componen el Apartado B del artículo 123 constitucional se dan toda una serie de derechos que les corresponden a los Trabajadores al servicio del Estado, como son: el derecho a laborar una jornada de trabajo que no puede exceder de 8 horas; el derecho a gozar un día de descanso a la semana; el derecho a gozar de vacaciones; el derecho a percibir un salario y a gozar de las normas protectoras que de él deriven; un derecho de escalafón; el derecho a la estabilidad en el empleo; el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses; el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social por parte del Estado; el derecho a someter sus diferencias que tengan los trabajadores con el Estado ante un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hasta la fracción XIII, parecería que todos los derechos que se consagran en el Apartado B del artículo 123 constitucional son extensivos tanto para los Trabajadores de Base al servicio del Estado como para los Trabajadores de Confianza, pero la última fracción que compone dicho Apartado significa la

excepción para los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado pues los Trabajadores de Base gozarán de todos los derechos mencionados en las trece primeras fracciones y que ya mencioné anteriormente, pero a los Trabajadores de Confianza se les reduce a dos derechos como son el derecho a gozar de las medidas protectoras al salario y el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social por parte del Estado, para una mejor comprensión transcribiremos dicha fracción:

XIV. “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

En efecto, esta fracción al expresar en su primera parte que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional y así esta Ley determina los cargos en un exhaustivo y divertido artículo 5º, en donde el legislador se despachó con la cuchara grande y determinó a diestra y siniestra los cargos de confianza en los Tres Poderes de la Unión, dicho artículo ya quedó expresado en capítulos anteriores por lo que es innecesario volver a redactarlo.

Así entonces, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tienen limitados sus derechos, así lo señala la Jurisprudencia que a continuación redactamos:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, Apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los Trabajadores de Confianza, pues los derechos que otorgan las

primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los Trabajadores de Base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de ese tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los Trabajadores de Confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los Trabajadores de Base, como en la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI. Mayo de 1998. Tesis: 32. Página: 263. Jurisprudencia 126. Materia Laboral.

De esta manera, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a partir del mandato constitucional es sólo una bolsa para llenar de títulos cuando se trata de ponerle nombre a los puestos de confianza; no es para menos: la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional dice con enorme frescura que “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza...”

La fórmula es magnífica: para quitar prácticamente todos los derechos sólo hace falta por elegancia citar los que pocos se tienen, no se dice por supuesto, que sean los únicos: el constituyente permanente tiene su poquito de dignidad pero se da pie para que el Legislativo Federal: Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, puedan interpretar a su gusto el mandato superior.

Para cerrar el candado sólo hacen falta tres artículos.

El artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que “Los trabajadores se dividen en dos grupos de confianza y de base” con lo que se elimina cualquier oportunidad de aprovechar la vieja tesis de que la relación entre los trabajadores del Estado es una relación administrativa ajena a los derechos laborales, elegante la cosa.

En el artículo 5º el Legislador se despacha a su gusto y lista una enorme cascada de puestos de confianza; empieza por una regla general: lo son aquellos trabajadores cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República y después en cada uno de los Poderes de la Unión determina qué puestos tienen ese carácter: en el Ejecutivo, en el Legislativo y en el Judicial y cierra la lista con los que prestan o prestaban servicios en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en las Juntas Federales de Mejoras Materiales que ya no existe; en la Lotería Nacional; en el Instituto Nacional de Protección a la Infancia; en el Instituto Nacional Indigenista; en la Comisión Nacional Bancaria, que cuya denominación actual es Comisión Nacional Bancaria y de Valores; en la Comisión Nacional de Seguros, que actualmente se denomina Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; en la Comisión Nacional de Valores, que se integró a la Bancaria; en la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas; en el Centro Materno- Infantil General Maximinio Ávila Camacho que ya no existe, al menos con ese nombre fatídico y en el Hospital Infantil.

El tercer artículo corresponde precisamente al análisis del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pues este es el artículo que excluye del régimen de la referida Ley a los Trabajadores de Confianza, así que estos trabajadores quedan en completo estado de indefensión sin una Ley que los regule; este artículo redondea la hermosa tarea de la discriminación que con poco fortuna dice que: “Quedan excluidos del régimen de esta Ley: los empleados de confianza; los miembros del Ejército y la Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; 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 estén sujetos a pago de honorarios.”

Con relación a los Trabajadores de Confianza la exclusión es contradictoria con el hecho evidente de que se les ha incluido y ahí está para quien quiera leerlo el artículo 5º, pero de nuevo se recurre al eufemismo para decir que los Trabajadores de Confianza no tienen derecho alguno y por si fuera poco el remate con la válvula de seguridad: si se celebran contratos civiles o los servicios se prestan a cambio de honorarios tampoco tendrán derecho los servidores públicos a las prestaciones de ley.

La enunciación de los artículos 5º y 8º es verdaderamente aplastante y no vale la pena reproducirlos aquí; el legislador recorrió las nóminas de los tres Poderes de la Unión y se dio gusto incluyendo a cualquier persona que pudiera ser incómodo retener basándose en un supuesto derecho a la estabilidad en el empleo.

La clasificación es por supuesto perfectamente entendible y no hay dudas como las que genera el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo; el Estado decide por sí mismo y deja sin derecho alguno a quienes en razón de la importancia de la función asumen las principales responsabilidades en el destino de la administración pública.

No es entendible porqué el legislador decidió sacar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los Trabajadores de Confianza, pues lo que se puede observar es una clara contradicción en esa Ley, ya que primeramente señala quiénes son Trabajadores de Confianza en el artículo 5º y luego los excluye del régimen de la misma Ley en el artículo 8º pero lo que si se entiende es que estos trabajadores quedan en completo estado de indefensión pues al ser

excluidos del régimen de la multireferida Ley quedan privados de muchísimos derechos, derechos que sí tienen los Trabajadores de Base por lo que hay de cierta manera una discriminación legislativa, unos sí y otros no, que raro.

El artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que es similar al artículo 8° del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, señala expresamente que entre otros quedan excluidos del régimen de esta Ley los Trabajadores de Confianza a que se refiere el artículo 5° que ya se transcribió en anteriores ocasiones, es decir, según el texto del artículo en comentario los Trabajadores de Confianza no gozarán de los beneficios que esta Ley concede por lo que se puede afirmar que para efectos de este ordenamiento estos trabajadores están totalmente desprotegidos en sus derechos.

Si bien es cierto que los Trabajadores de Confianza no se insertan en el régimen laboral que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales que en el apartado de derechos de los servidores públicos en general se observa que la Constitución consagra y entre las que se encuentra la garantía de audiencia por lo cual se exige a la autoridad de conformidad con lo estipulado en el artículo 14 que escuche en defensa al interesado antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos; lo mismo podría decirse acerca de la garantía de legalidad (artículo 16) que ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los Trabajadores de Confianza.

En este sentido tendría que reformarse el artículo 8° de la Ley referida anteriormente, esto a efecto de eliminar la exclusión de los Trabajadores de Confianza e incluirlos en la Ley, darles sus propios derechos, por supuesto esto se traduciría en una estabilidad en el empleo, en una permanencia laboral y respecto de los demás ocupantes de este artículo bastaría señalar que se sujetarán a sus propias leyes.

Es por eso que los derechos que les corresponden a los Trabajadores de Base al servicio del Estado y los que lleguen a lograr con sus luchas, se hagan extensivos a los Trabajadores de Confianza, me parece que es lo más justo.

Ahora bien, por lo que respecta al análisis del artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hay que mencionar también algunos artículos que están conectados propiamente con el artículo 70, como por ejemplo el artículo 9º de nuestra Carta Magna, la fracción X del Apartado B del artículo 123 constitucional y como una prohibición al derecho de libertad sindical el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así también el artículo 69 de la misma Ley.

Así entonces el artículo 9º de la Constitución en su primera parte establece que: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.”

Por el contenido de este artículo se puede entender que todos los ciudadanos pueden formar asociaciones con el objeto de la defensa de sus intereses, siempre y cuando sean con un objeto lícito; así también el artículo 123, en su Apartado B, fracción X de nuestra Carta Magna, establece el Derecho de Asociación y de Huelga de los Trabajadores del Estado y se expresa de la siguiente manera:

X. “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que en este artículo les consagra”.

Así entonces se puede entender que por principio de cuentas el artículo 9º nos habla de un derecho de asociación de manera general, derecho que podrán ejercitar todos los ciudadanos de la República Mexicana, siempre y cuando sea con un fin lícito y por otro lado el artículo 123, Apartado B, fracción X, nos habla del derecho que tienen los trabajadores al servicio del Estado de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y en caso de que sean violados puedan ejercitar el derecho de huelga.

Cabe mencionar que en este caso, para que pueda declararse lícita la huelga deben violarse de manera general y sistemática todos los derechos que consagra el Apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, se deben violar las XIV fracciones para que pueda ser lícita una huelga, por lo que en caso de que se violen XIII de ellas, no puede declararse la huelga. ¿Vaya candado, no?

Bueno, pero volviendo a nuestro análisis, por lo que se expresa en estos dos artículos ya transcritos es de entenderse que todos los ciudadanos y en específico los trabajadores al servicio del Estado pueden formar asociaciones para la defensa de sus intereses comunes, siempre y cuando sea con fines lícitos.

Por su parte el artículo 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa al respecto que: “Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados.”

Con lo que expresa este artículo se entiende que todos los trabajadores que se encuentren laborando para una misma Dependencia forman parte del mismo sindicato, es decir, Trabajadores de Base y Trabajadores de Confianza forman parte del mismo sindicato, pero el artículo 70 de la misma Ley expresa que: “Los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.”

Con este último artículo se puede observar que los Trabajadores de Confianza están total y completamente impedidos para formar parte de los demás sindicatos de los Trabajadores de Base, pero también podemos observar que los Trabajadores de Confianza no están impedidos para poder formar sus propios sindicatos pues atendiendo a lo que dispone la fracción X del Apartado B del artículo 123 constitucional, “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...”; así las cosas si bien es cierto que los Trabajadores de Confianza no pueden formar parte de los sindicatos de los Trabajadores de Base al servicio del Estado, no hay impedimento alguno para que estos Trabajadores de Confianza puedan formar sus propios sindicatos, sin embargo, el artículo 68 de la Ley en comento, tiene un gran candado que prohíbe de cierto modo que los Trabajadores de Confianza puedan formar sus propios sindicatos y así este artículo expresa que: “En cada Dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.”

Así entonces, se puede observar en primer plano que este artículo atenta contra el derecho de libertad sindical, pues expresa que en cada Dependencia sólo habrá un sindicato y en base a diversas jurisprudencias emitidas por los más altos Tribunales en materia laboral y aún por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha determinado que en una misma Dependencia pueden existir varios sindicatos; en segundo plano, en caso de que esta disposición fuera tajante y estricta los Trabajadores de Confianza no podrían formar sus propios sindicatos pues la segunda parte de este artículo manifiesta que en caso de que concurren varios grupos de trabajadores para pretender el derecho de formar un sindicato, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario y esto es totalmente un verdadero candado en la Ley, pues es claro y obvio que los Trabajadores de Confianza siempre van a ser una minoría y nunca

llegarán a alcanzar su derecho de formar un sindicato y por consiguiente su derecho a estallar una huelga.

Como podemos observar, el legislador trato de que en la Ley de una manera u otra se restringieran los derechos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado. Primero en la Constitución sólo les da el derecho a percibir un salario y el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social; posteriormente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 2º determina que la relación jurídica de trabajo se entenderá entre los Titulares de las Dependencias y las instituciones citadas en el artículo 1º y los Trabajadores de Base a su servicio; desde aquí ya hay una exclusión a los Trabajadores de Confianza; en el artículo 5º el legislador define quiénes son los Trabajadores de Confianza y luego cae en el error de excluirlos del régimen de la Ley en el artículo 8º, aberración del tamaño del mundo. Ahora bien, con respecto al derecho de formar un sindicato los Trabajadores de Confianza están en estado de indefensión pues la fracción X del Apartado B del artículo 123 constitucional anteriormente redactado, señala que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, por lo que debe entenderse que tanto Trabajadores de Base como de Confianza al servicio del Estado pueden formar sus propios sindicatos; así entonces el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado manifiesta que en cada dependencia sólo habrá un sindicato y en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario; el artículo 69 expresa que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente por lo que se entiende que los Trabajadores de Base y los Trabajadores de Confianza formar parte del mismo sindicato en la misma Dependencia, pero la excepción la encontramos en el artículo 70 de la Ley de referencia en donde se expresa que los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los demás sindicatos; también se puede entender con la lectura de todos estos artículos que los Trabajadores de Confianza, si bien es cierto que no pueden formar parte de los sindicatos de los

Trabajadores de Base, si pueden formar sus propios sindicatos, pero hay otra excepción en el artículo 68 de la multireferida Ley al decir este artículo que en cada Dependencia sólo habrá un sindicato y en caso de que hayan varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el registro al mayoritario, por lo que, como mencioné en líneas anteriores, jamás los Trabajadores de Confianza podrán formar sus sindicatos pues es claro y obvio que estos tipos de trabajadores son minoría respecto de los de Base.

Así las cosas, podemos afirmar que efectivamente los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado solamente tienen dos derechos: el derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social; es por eso que con este trabajo se pretende que todos los derechos que tienen los Trabajadores de Base al servicio del Estado se extiendan a los de Confianza, que se les incluya en la Ley, que se les de estabilidad en el empleo, que tengan el derecho de permanencia en el empleo, que en la práctica se les de el derecho a formar sus propios sindicatos, igualmente en la práctica que se les de el derecho a estallar huelgas y demás derechos que devienen de los ya mencionados.

3. La exclusión de los Trabajadores de Confianza de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es sinónimo de restricción de derechos

Así al llegar a este tema, todavía se debe discutir sobre la exclusión de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y en donde evidentemente y a todas luces se puede observar que esto significa una restricción a una serie de derechos que los referidos trabajadores deberían tener y que deben tener si no fuera por la multimencionada exclusión de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, lógicamente esto afecta la estabilidad en el empleo que es uno de los principales derechos que deben tener este tipo de trabajadores.

Parte central del derecho del trabajo mexicano es la estabilidad del trabajador en el empleo, que otorga a los hombres y mujeres que viven de su trabajo seguridad para hoy y para mañana; este derecho que es corazón del artículo 123 constitucional trata de ser borrado por las “nuevas ideas” que se mueven en torno de la llamada nueva cultura laboral.

Dejar que las partes libremente decidan la terminación de las relaciones laborales, es poner la relación de trabajo en manos del fuerte, de esta manera el patrón sería quien a fin de cuentas decidiría la conclusión de la relación de trabajo; por esta razón el Constituyente de Querétaro y el legislador ordinario establecieron que:

“Las relaciones laborales se disuelven por la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente por la decisión del patrón, ante el incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y que también pueden finalizar por circunstancias ajenas a la voluntad de los patrones y de los trabajadores que hagan imposible la continuación de la relación laboral.”³

La estabilidad en el trabajo tiene muchas consecuencias en la vida de la relación laboral, por eso se trata de uno de los principios sin los cuales no sería posible hablar del derecho del trabajo: la certeza del presente y del futuro dignifica al trabajador porque si el empleado sabe que su permanencia en la Dependencia de que se trate ya no depende del capricho de otro sino del cumplimiento de sus obligaciones, desempeñará sus funciones en aplicación de su conciencia ética y con el interés de su familia.

En la estabilidad en el trabajo está la idea de la dignidad, uno de los principios clave de la justicia social, a ese principio se añade la idea de la libertad del hombre frente al hombre otro de los principios centrales de la justicia social porque la certeza del presente y del futuro otorga al trabajador la fuerza y el valor

³ DÁVALOS, José. El Derecho del Trabajo. TOMO I. 6ª ed. Porrúa, México, 1996. p. 51.

de defender sus derechos, quien no está a merced de otro sabe que nada ni nadie puede impedir sus acciones y en el fondo de estos conceptos encontramos la idea de la igualdad, porque quien defiende su derecho con dignidad y libertad es igual al otro.

“A la estabilidad en el empleo se le puede caracterizar diciendo que es el derecho del trabajador a permanecer en sus funciones en tanto subsista la materia de trabajo y a percibir los beneficios consecuentes.”⁴

Entre las propuestas que de manera más insistente han formulado los representantes del sector privado, esta la del establecimiento de la movilidad laboral del trabajador.

El trabajo que se presta en las dependencias del Gobierno es doblemente satisfactorio; además de ser un factor de realización humana, brinda la posibilidad de colaborar en las altas tareas de beneficio colectivo que tienen encomendadas las instituciones gubernamentales.

De tiempo atrás se ha expresado la necesidad de establecer un servicio civil de carrera, elemento indispensable para dignificar el quehacer de los servidores públicos y mejorar la eficiencia en sus tareas; el núcleo, el corazón de este empeño, es la figura de la estabilidad en el empleo.

Como sabemos, la situación de los servidores públicos en relación con el derecho a permanecer en el empleo es muy diferente según se trate de Trabajadores de Base o de Confianza.

Los Trabajadores de Base gozan de **estabilidad en el trabajo** lo que en el ámbito burocrático se conoce como **inamovilidad**, sólo pueden ser cesados o despedidos si incurren en alguna de las causas de rescisión que tenga

⁴ *Ibidem* p. 64.

fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y previo cumplimiento de las formalidades establecidas por dicho ordenamiento.

Los servidores públicos de confianza, en cambio, carecen de estabilidad en el empleo, la Constitución les garantiza únicamente las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social en su artículo 123, Apartado B, fracción XIV y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 2º y 8º los excluye de su regulación; la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que este tipo de trabajadores no goza de derechos colectivos: dígame libertad sindical, negociación colectiva y huelga, ni mucho menos de los concernientes a la estabilidad en el empleo.

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.

En este contexto, el Procurador General de la República expidió el día 7 de septiembre de 1992, una Circular que establece las actuaciones previas al cese de los Servidores Públicos de Base y de Confianza de la Procuraduría General de la República (PGR), por faltas de carácter administrativo o laboral. Estos comentarios se circunscriben al ámbito laboral.

En cuanto a los Trabajadores de Base, la Circular les reitera el respeto a los derechos que les concede la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; para despedir a un Trabajador de Base debe levantarse el acta administrativa correspondiente en presencia del trabajador, quien asistido por un representante del sindicato podrá manifestar lo que a su derecho convenga, presentar testigos de descargo y ofrecer los demás elementos de prueba que considere pertinentes.

Lo novedoso de la Circular es en relación con los Trabajadores de Confianza a quienes se les otorgan ciertas garantías de defensa en los casos en que se les imputa haber cometido una conducta u omisión que constituya una causal de cese; en beneficio del trabajador de confianza se establece un mecanismo interno cuyas formalidades habrán de cubrirse como requisito previo indispensable para proceder al cese.

El mecanismo instrumentado consiste en la comparecencia del trabajador ante la Dirección General de Recursos Humanos, para el desahogo de una audiencia en la que el trabajador podrá aportar las pruebas que estime convenientes, como presentar testigos de descargo y en general manifestar lo que a su derecho convenga; en este campo ya no son admisibles las decisiones unilaterales de los servidores públicos que optan por el cese, ahora prevalece el respeto al más elemental derecho de los Trabajadores de Confianza a ser escuchados en su defensa.

Un aspecto de suma importancia que tiene la Circular es la disposición reflejo de la cordura que debe imperar entre las relaciones entre el Estado y quienes le sirven, consistente en que el Servidor Público de Confianza deberá seguir prestando el servicio en su lugar de adscripción hasta que se concluya el procedimiento y se dicte resolución; sólo por excepción se le puede asignar a otra unidad administrativa, es el establecimiento de la presunción de inocencia en beneficio del trabajador.

En adelante la resolución sobre el cese de los Servidores Públicos de Confianza deberá estar debidamente fundada y motivada.

Reconocer estos derechos a los Trabajadores de Confianza de la Procuraduría General de la República contribuye a apuntalar el principio de la estabilidad en el empleo y que significa el soporte de un auténtico Servicio Civil de Carrera.

La Circular es una muestra de que con voluntad política se puede avanzar con firmeza por los derroteros de la justicia, que bueno que se persista en la decisión de acatar en la vida diaria la Ley y la Constitución; la más larga travesía comienza siempre con un paso pequeño, pero decidido. Ojalá y con estos principios no solamente se reconozcan los derechos de los Trabajadores de Confianza de la Procuraduría General de la República sino también se reconozcan todos y cada uno de los derechos de los demás Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, que el procedimiento antes mencionado y descrito sea un requisito sine qua non para que se pueda probar el cese de este tipo de trabajadores en las Dependencias correspondientes y no sólo cesarlos así porque sí, pienso que para poder cesarlos debe existir un fundamento y un porqué de las cosas.

Así de esta manera, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado gozarían de una estabilidad en el empleo, principal derecho del que están privados a consecuencia del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por mencionar uno y el fundamental.

4. Los Trabajadores de Confianza en las Legislaciones de los Estados.

En este numeral se analizarán de manera breve todas y cada una de las Legislaciones de los Estados de la República Mexicana que de alguna manera hacen referencia a los Trabajadores de Confianza al servicio de esos Gobiernos Estatales.

Cabe mencionar y destacar que también en estas Legislaciones los Trabajadores de Confianza al servicio del Gobierno Estatal correspondiente son excluidos del régimen de sus legislaciones respectivas, por lo que también en este tipo de Legislaciones, como se analizarán más adelante, se abre la necesidad urgente de reformarlas a efecto de que este tipo de trabajadores puedan tener los

mismos derechos y beneficios de los demás trabajadores que se mencionan en los diversos ordenamientos que se analizarán a profundidad en líneas posteriores.

También hay legislaciones que no precisan claramente la exclusión de este tipo de Trabajadores de Confianza, es decir, no determinan con exactitud si los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado correspondiente son excluidos de la legislación de que se trate.

De igual manera hay legislaciones que les otorgan determinados derechos y beneficios a los Trabajadores de Confianza, derechos que no tienen los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es claro que los Trabajadores de Confianza en general están desprotegidos y no hay Ley alguna que pueda darles derechos propios de un verdadero trabajador, pues al excluirlos del régimen de la Ley respectiva eso quiere decir que hay una evidente restricción de derechos y discriminación hacia este tipo de trabajadores.

4.1. Análisis de los diversos Ordenamientos Legales que hacen referencia a los Trabajadores de Confianza

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus municipios y organismos descentralizados, de 7 de junio de 1992, distingue en el artículo 50 entre Trabajadores de Confianza, de Base, Temporales y Accidentales, excluyendo del régimen de esta ley a los Trabajadores de Confianza que no tienen derecho a la estabilidad en el empleo pero gozarán de las normas protectoras del salario y del régimen de seguridad social, según lo indica el artículo 7º.

La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, de 20 de octubre de 1989, dispone que existen dos categorías de trabajadores: los de confianza y los de base (artículo 4º). La Ley en comentario no aclara si los Trabajadores de Confianza estarán sujetos a dicha ley, sólo les prohíbe formar parte de los sindicatos de los Trabajadores de Base (artículo 7º).

La Ley para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, vigente desde el 1º de enero de 1977. (Actualmente se discute en el Congreso del Estado una iniciativa de nueva ley burocrática). Divide a los trabajadores en tres grupos: de confianza, de base y supernumerarios (artículo 4º). Quedan excluidos del régimen de esta ley, los empleados de confianza (artículo 8º).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Campeche, en vigor desde el 24 de junio de 1997, expresa en el artículo 3º que: “Los Trabajadores al servicio de las Entidades Públicas se clasifican en:

- I. De Base, y
- II. De Confianza.”

El artículo 4º, segundo párrafo, indica que: “quedan excluidos de la aplicación de la presente Ley: los Trabajadores de Confianza que realicen actos jurídicos en nombre de la potestad del Estado, en los términos que se establezcan en las Condiciones Generales de Trabajo”.

El estatuto jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, de 21 de octubre de 1972, distingue entre Trabajadores de Base y de confianza (artículo 12).

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, fracción VI de la Constitución Política del Estado, los Trabajadores de Base a que se refiere dicha

disposición Constitucional gozarán de las prerrogativas que esta ley concede a este tipo de trabajadores, excepción hecha del derecho de inamovilidad. Los Trabajadores de Confianza se rigen por las normas del capítulo tercero y por las generales de esta ley en cuanto no las contraríen (artículo 23), pero no gozan del derecho a la inamovilidad de que disfrutaban los Trabajadores de Base, por lo cual en cualquier tiempo y por acuerdo del Titular de la Dependencia, dejarán de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado (artículo 25).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, de 4 de enero de 1992, divide en el artículo 5º a los trabajadores a su servicio en tres grupos:

- Empleados de confianza;
- Trabajadores de Base, y
- Supernumerarios.

Los artículos 6º y 7º, menciona quiénes son considerados Trabajadores de Confianza, los cuales disfrutarán de las medidas de protección al sueldo y a la seguridad social según lo indica el artículo 13.

La Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, del 1º de mayo de 1992, señala en su artículo 2º que: “La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de los Poderes del Estado, de los Municipios y de las Entidades Públicas Estatales y los Trabajadores de Base a su servicio”. Además, clasifica a los trabajadores del servicio civil en:

- De confianza;
- De base, e
- Interinos (artículo 5º).

El artículo 6º indica respecto a quiénes se les consideran Trabajadores de Confianza y los que excluyen del régimen de esta ley.

El Código Administrativo de las Relaciones del Estado con sus Trabajadores de Chihuahua, promulgado el 25 de julio de 1974, señala en el artículo 75 que: “Los trabajadores al Servicio del Estado se dividen en tres grupos:

- I. Trabajadores de Base;
- II. Funcionarios y empleados de confianza, y
- III. Trabajadores Eventuales y Extraordinarios”.

Respecto a los Trabajadores de Confianza no hay alguna disposición similar, ni algún precepto que los excluya expresamente de la esfera jurídica de esta ley.

La Ley de los Trabajadores al Servicio de los tres Poderes del Estado de Durango, de 24 de julio de 1980, divide en el artículo 6º los trabajadores en tres grupos:

- De confianza;
- De base, y
- Supernumerarios.

El artículo 15 de esta ley de Durango recoge claramente lo que a lo largo de este trabajo se viene comentando y analizando: “Los Trabajadores de Confianza y supernumerarios no disfrutarán del derecho de inamovilidad, pero gozarán de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en la ley”.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, del 23 de octubre de 1998, clasifica a sus servidores públicos en: “generales y de confianza, los cuales de acuerdo con la duración de

sus relaciones de trabajo pueden ser: por tiempo u obra determinados o por tiempo indeterminado”. (artículo 6º).

El artículo 10 señala que: “Los servidores públicos de confianza quedan comprendidos en el presente ordenamiento en lo que hace a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social que otorgue el Estado.”

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, del 4 de diciembre de 1992, señala en su artículo 4º quiénes son los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, clasificándolos de la siguiente manera:

- Trabajadores de Base;
- Trabajadores de Confianza;
- Trabajadores temporales, y
- Trabajadores interinos.

En el artículo 8º se excluyen a los Trabajadores de Confianza, quienes tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, promulgada el 22 de diciembre de 1988, plantea desde el artículo 1º que la presente ley regirá las relaciones de trabajo de los servidores de base y supernumerarios de la administración pública centralizada y paraestatal, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, excluyendo por lo tanto, a los empleados de confianza que sólo tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social. (artículo 7º).

La Ley de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como de los Organismos Descentralizados, del Estado de

Hidalgo, del 31 de diciembre de 1987, expresa en el artículo 3º que quedan excluidos los Trabajadores de Confianza de los beneficios que otorga la ley.

La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, promulgada el 22 de marzo de 1984, radica la división de servidor de base, de confianza y supernumerario en el artículo 3º.

En relación con los de confianza el artículo 8º es bastante explicativo: “Tratándose de Servidores de Confianza, las entidades públicas de que se trate, sin responsabilidad para ellas, y sin necesidad de instaurar Procedimiento Administrativo, conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Federal, podrán sin más trámite, dictar el cese que termine la relación laboral, si existiere un motivo razonable de pérdida de confianza a juicio del titular de dicha entidad pública”.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Michoacán de Ocampo y de sus Municipios, del 8 de agosto de 1983, agrupa a los trabajadores en el artículo 4º en: “de base, confianza y temporales”.

Esta Ley no menciona si los Trabajadores de Confianza quedan comprendidos en su régimen.

La Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, promulgada el 27 de diciembre de 1950, divide a los trabajadores en dos grupos: “de confianza y de base” (artículo 3º).

El artículo 5º no descuida del todo a los Trabajadores de Confianza porque previene: “Esta ley sólo regirá las relaciones entre los poderes del Estado y ayuntamientos y los Trabajadores de Base, los Empleados de Confianza tendrán los derechos que les sean aplicables de acuerdo con esta ley y la costumbre...”

El Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal para el Estado de Nayarit, del 14 de mayo de 1975, después de hacer la división entre Trabajadores de Base y de Confianza (artículo 4º), determina que la ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de carácter estatal de Nayarit y los Trabajadores de Base. Los empleados de confianza, por tanto, no quedan comprendidos en ella (artículo 7º).

La Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León, del 26 de junio de 1948, establece la diferencia entre Servidores de Base y de Confianza en el artículo 4º.

En este ordenamiento legal no se menciona si los Trabajadores de Confianza quedan comprendidos dentro de su régimen, por lo que se supone que si están regidos por la Ley respectiva.

La Ley del Servicio Civil para los Empleados del Gobierno del Estado de Oaxaca, del 28 de diciembre de 1963, hace el distingo común entre Empleados de Base y de Confianza (artículo 4º) y su aplicación es la de exclusividad de los primeros, según se prevé en el artículo 5º: “Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes del Estado y los Empleados de Base. Los Funcionarios, Empleados de Confianza y quienes presten su servicio mediante contrato o lista de raya, no quedan comprendidos en ella”.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla divide los trabajadores en tres grupos:

- Base;
- Supernumerarios y
- De confianza (artículo 4º).

Por exclusión son Trabajadores de Base los que no son supernumerarios ni de confianza (artículo 5º). Estos últimos al igual que los supernumerarios quedan excluidos de sus disposiciones, al igual que los trabajadores de la educación (artículo 8º).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios para el Estado de Querétaro, del 27 de agosto de 1987, propone la siguiente división de los trabajadores en el artículo 4º: “Para efectos de esta Ley los Trabajadores se dividen en:

I. De confianza.

II. De base.

III. Eventuales.

IV. Los Trabajadores de Confianza no adquieren el derecho a la estabilidad y quedan excluidos del régimen de esta ley, pero tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozarán del beneficio de la seguridad social”.

La Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Quintana Roo, del 12 de junio de 1978, divide a los trabajadores en: “de confianza, de base y supernumerarios” (artículo 9º); “los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley” (artículo 8º).

La Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí, del 8 de enero de 1996, señala en su artículo 8º que: “los trabajadores podrán ser:

I. De confianza;

II. De base, y

III. Eventuales”.

“Los Trabajadores de Confianza y los eventuales no formarán parte del Sindicato, ni podrán ser representantes de los Trabajadores de Base en los organismos o comisiones que se integren conforme esta ley.”

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, del 4 de abril de 1996, clasifica a los trabajadores en: “de base, confianza y supernumerarios” (artículo 6º); “quedan excluidos del régimen de la presente ley los Trabajadores de Confianza y los supernumerarios” (artículo 11).

La Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, del 27 de agosto de 1997, divide a los trabajadores en dos grupos: “de confianza y de base” (artículo 4º). “Los de Confianza no quedan comprendidos en el presente ordenamiento, éstos y los Titulares de los Poderes y Entidades Públicos únicamente disfrutarán de las medidas protectoras al salario y de los beneficios de la seguridad social” (artículo 7º).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, del 31 de marzo de 1990, en su artículo 3º clasifica a los trabajadores en:

- I. De base;
- II. De obra determinada y tiempo determinado, y
- III. De confianza”.

En su artículo 12 indica que: “Los Trabajadores de Confianza únicamente disfrutarán de las medidas de la protección a su salario y de los beneficios de seguridad social”.

La Ley del Servicio Burocrático del Estado de Tamaulipas, promulgada el 19 de diciembre de 1985, clasifica a los trabajadores del gobierno del Estado en su artículo 4º de la siguiente manera:

“I. Los que rigen por esta ley y que son los siguientes:

- a) De base;
- b) Extraordinarios;
- c) Provisional o interino;
- d) Por obra determinada;
- e) A lista de raya, y

II. Los de confianza...”.

La Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicada el 24 de octubre de 1984, en vigor a partir del 20 de noviembre de 1986, divide a los Servidores Públicos en: “de Base y de Confianza” (artículo 4º).

Son Servidores Públicos de Confianza, independientemente de cómo se les designe, quienes realicen cualquiera de las siguientes funciones:

- Dirección;
- Vigilancia;
- Fiscalización;
- Asesoría y consultoría;
- Manejo de fondos y valores, y
- Uso de información de estricta reserva (artículo 5º).

“Los Servidores Públicos de Confianza también gozarán de las medidas protectoras del sueldo y de los beneficios de la seguridad social” (artículo 6º).

La Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, del 4 de abril de 1992, clasifica a sus trabajadores en dos categorías: de confianza y de base (artículo 6º).

“Los Trabajadores de Confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social” (artículo 7º), “y quedan excluidos de la aplicación de la ley” (artículo 11).

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán, del 3 de diciembre de 1987, divide a los Trabajadores en: de Confianza y de Base (artículo 4º).

El artículo 9º establece claramente lo siguiente: “Quedan excluidos del régimen de esta ley, los Trabajadores de Confianza a que se refiere el artículo 5º.”

La Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas, del 11 de septiembre de 1996, clasifica en tres grupos a sus trabajadores:

- De confianza;
- De base, y
- Temporales (artículo 4º).

El artículo 8º, señala los derechos que tienen los Trabajadores de Confianza.

4.2. Situación jurídica de los Trabajadores de Confianza en los Estatutos y Legislaciones de los Estados

En este apartado cabe hacer la advertencia de que en todas las leyes estatales del servicio civil, los Trabajadores de Confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general en las entidades públicas de los Estados y todas estas leyes que comentamos en párrafos anteriores hacen en uno de sus artículos, al igual que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un enlistado a manera de “catálogo básico” de puestos de confianza tanto de los poderes

Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como de los Ayuntamientos y Organismos Descentralizados.

Como se podrá apreciar del examen detenido de los anteriores párrafos, todas las leyes estatales del servicio civil de los servidores públicos dividen a los trabajadores en varias categorías, siendo una de ellas la de confianza. Asimismo, todas sin excepción alguna advierten expresa o tácitamente que los Trabajadores de Confianza no gozarán del derecho a la estabilidad.

Por otra parte, los estatutos jurídicos de los Estados que se enumeran a continuación **excluyen** a los **Trabajadores de Confianza** de su régimen de manera absoluta, sin hacer hincapié en que sólo tendrán derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social: **Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán.**

Ahora enlistaremos aquellos Estados, que en relación con sus Estatutos Jurídicos **protegen** a los **Trabajadores de Confianza**, pero sólo en cuanto a las medidas protectoras del sueldo y de los beneficios de la seguridad social: **Aguascalientes, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.**

Los estatutos que **no aclaran expresamente** si los Trabajadores de Confianza estarán sujetos a dicho ordenamiento son los de los siguientes Estados: **Baja California, Chihuahua, Michoacán y Nuevo León.**

Los estatutos jurídicos que **incluyen en su régimen** plenamente a los Trabajadores de Confianza, en forma expresa son los de los Estados de: **Coahuila, Durango y Morelos.**

Ahora bien, en cuanto a los **avances en beneficio del Trabajador de Confianza**, sólo tres Estados son los que cobijan a este tipo de trabajadores y que son:

El **Estado de México** le aplica lo referente al **Sistema de Profesionalización** en su Capítulo II, Título IV, de su ley.

San Luis Potosí lo protege otorgándole **acción para reclamar indemnización constitucional, adicionada con prima de antigüedad.**

Zacatecas otorga derechos adicionales como:

- Derecho a **convertirse en trabajador de base**, reuniendo ciertos requisitos.
- **Solicitar ante el Tribunal** correspondiente **la indemnización o la reinstalación**, en caso de separación injustificada.

En conclusión, la mayoría de los Estados de la República reiteran la práctica viciada de marginar de su ámbito personal de validez a los Trabajadores de Confianza, por lo cual merecen una respectiva condena doctrinaria sin consignar siquiera, en sus estatutos que regulan a los servidores públicos, la defensa afortunada que hace la Constitución general de los Trabajadores de Confianza en lo que se refiere a las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. Once son los Estados que contemplan este aspecto en sus correspondientes leyes civiles, como se deriva de la anterior investigación.

A los estatutos que son omisos en cuanto a regular expresamente a los Trabajadores de Confianza creemos que se les puede aplicar el principio de derecho que expresa: “donde la ley no distingue el hombre no debe distinguir”, que

nos aconseja que los Trabajadores de Confianza en estos casos están plenamente incluidos en su dominio legal.

No podemos dejar de sentirnos complacidos por otro lado, que Estados como Coahuila, Durango y Morelos afronten seriamente el problema de la situación jurídica de los de confianza y les muestren su solidaridad teniéndoles su cobijo legal, con la única limitación indebida también, del derecho a la estabilidad en el trabajo.

Resulta indebida la limitación porque como se ha venido mencionando en los capítulos anteriores de este trabajo, los Trabajadores de Confianza si deben tener derecho a la estabilidad en el cargo en tanto no den motivos para su cese.

5. La Estabilidad en el Empleo para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado

En este apartado es en donde proponemos que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deban tener estabilidad en el empleo, como principal derecho para todo tipo de trabajadores; asimismo se propone el cómo es que los Trabajadores de Confianza deben prestar sus servicios y cómo es que el Estado-Patrón debe separarlos con causa justificada de sus servicios o funciones y no como se ha venido analizando y comentando a lo largo de este trabajo que los Trabajadores de Confianza son separados en la mayoría de las veces de forma injustificada por los Titulares de las Dependencias sin un procedimiento previo o investigación respectiva.

Es por eso que en este numeral se analizarán las formas en que los Trabajadores de Confianza deban prestar sus servicios al Estado, es decir, nos vamos a referir principalmente a las condiciones de trabajo que deben tener los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y por consiguiente, también se analizarán las formas de terminación de las relaciones laborales de los

Trabajadores de Confianza en caso de incumplimiento a sus obligaciones, para que el propio Estado tenga causas justificadas para separarlos de sus servicios, puesto que actualmente los Trabajadores de Confianza son removidos a placer por los Titulares de las Dependencias sin una causa justificada establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, solamente recurren a la jurisprudencia que expresa: “los Trabajadores de Confianza no gozarán del derecho de estabilidad en el empleo y los Titulares de las Dependencias podrán separarlos aún y cuando la causa de separación no éste dentro de las comprendidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado” y por supuesto que esta causa por lo general es la de “pérdida de la confianza”.

No hay duda de que es necesario de que se les reconozca el derecho a la estabilidad en el empleo en cuanto sea compatible con su actividad; en este sentido se les debe integrar plenamente al Apartado B del artículo 123 constitucional ya que así como el Funcionario o Trabajador de Confianza se haya comprometido en la conservación, perfeccionamiento y refuerzo del gobierno, éste a su vez le debe corresponder.

5.1. La Prestación del Servicio

La prestación cotidiana del servicio de un trabajador del Estado, se traduce en última instancia no sólo en la necesidad de respetar los límites del tiempo que ha de laborar, sino también en una serie de efectos que se traducen en derechos y obligaciones de las partes.

El Apartado B del artículo 123 constitucional se refiere y enuncia sólo de manera general algunos de estos aspectos, por ejemplo entre otros jornada máxima, días de descanso y descanso semanal, vacaciones, estabilidad en el empleo, salario y seguridad social; sin embargo, la ley burocrática reglamenta estos temas y en algunos casos los amplía.

Cabe hacer la aclaración de que estas prestaciones son únicamente para los Trabajadores de Base al servicio del Estado, a excepción de las dos últimas como se puede entender y se desprende de la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, la cual se refiere a que los Trabajadores de Confianza sólo gozarán de las medidas protectoras al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Así de esta manera en este tema de la prestación del servicio nos abocaremos principalmente a las condiciones de trabajo que deben imperar en una relación jurídica de trabajo entre el Estado-Patrón y los Trabajadores de Confianza al servicio del mismo, ya que algunas condiciones de trabajo, sí de prestaciones hablamos, son limitadas para este tipo de empleados como lo es principalmente el de la estabilidad en el empleo tema principal de este trabajo.

Así también, parte de las condiciones de trabajo son las obligaciones de cada una de las partes, ya que en un sentido estrictamente técnico, las condiciones de trabajo constituyen en realidad la determinación específica de las obligaciones de las partes, mientras que en un sentido social son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.

De esta manera, el estudio de las condiciones de trabajo nos coloca ante la necesidad de ocuparnos de uno de los aspectos más importantes para un trabajador y que es la determinación de sus prestaciones, entre las cuales se encuentra la estabilidad en el empleo como la principal y fundamental de ellas.

Una vez que han quedado definidas las condiciones de trabajo, hállese de prestaciones, derechos y obligaciones, es como se va a determinar la forma en que ha de prestarse el servicio en una Dependencia de Gobierno respectiva.

Con la finalidad de hacer una explicación clara y sencilla sobre este tema, se hace una enumeración de cada una de las condiciones de trabajo contempladas en la legislación burocrática:

- Jornada de Trabajo.
- Descansos.
- Vacaciones y licencias.
- Salario.
- Aguinaldo.
- Derecho de escalafón.
- Derecho a la seguridad social.

Así entonces, respecto a estas Condiciones Generales de Trabajo todas tienen su origen en el artículo 123 constitucional y específicamente en el Apartado B en las XIV fracciones que lo componen; en este Apartado se mencionan todos y cada uno de los derechos, beneficios y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, pero curiosamente sólo para los de Base ya que a los Trabajadores de Confianza se les restringen algunos derechos y beneficios por lo que sólo tienen derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y el derecho a gozar de las medidas de seguridad social que para tal efecto prevé el propio Estado como patrón.

Con respecto a las demás Condiciones Generales de Trabajo la propia Constitución en el Apartado de referencia no hace mención específica que los Trabajadores de Confianza no podrán gozar de los derechos y beneficios que se consagran en las XIV fracciones que componen el mencionado Apartado, ya que se deduce de la fracción XIV al expresar ésta que: "...las personas que desempeñen cargos de confianza tendrán derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y de gozar de las medidas de seguridad social."; pero esto no es impedimento alguno para que dichos Trabajadores de Confianza no puedan

gozar de todas y cada uno de los derechos y beneficios que se consagran en el Apartado de referencia.

Ahora bien, con respecto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también se consagran todas y cada una de las Condiciones Generales de Trabajo de una manera más detallada; pero de igual manera sólo se aplican a los Trabajadores de Base toda vez que el artículo 8º de la propia Ley expresa que: “Quedan excluidos del régimen de esta Ley los Trabajadores de Confianza...”. Así entonces, a los Trabajadores de Confianza se les restringen aún más una serie de derechos y beneficios que son básicos para su regulación y especialmente el de la estabilidad en el empleo.

Con respecto a la Ley Federal del Trabajo estas Condiciones de Trabajo también son reguladas pero con sus salvedades y excepciones, ya que existen variaciones en cuanto al salario, vacaciones, aguinaldo, prima vacacional y seguridad social; por cuanto hace a la jornada de trabajo, descansos semanales y obligatorios y el procedimiento escalafonario son casi similares pues desde luego ambas Leyes contemplan sus variaciones; en la Ley Federal del Trabajo las licencias no existen como tal sino que son contemplados los permisos con sus determinadas características.

Como podemos observar del análisis de las condiciones de trabajo que imperan en la relación de trabajo entre el Estado-Patrón y sus trabajadores, todas las prestaciones descritas anteriormente son aplicables los Trabajadores de Base y únicamente la del salario y de la seguridad social son aplicables a los Trabajadores de Confianza, por lo que se insiste en que es necesario reformar la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional y el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues con éstos dos derechos los Trabajadores de Confianza están completamente en estado de indefensión y esto significa que no cuentan con una debida estabilidad en el empleo.

Ahora bien, habíamos comentado en párrafos anteriores que parte de las condiciones de trabajo son los derechos y obligaciones de las partes en la relación jurídica de trabajo entre el Estado-Patrón y sus trabajadores, especialmente con los Trabajadores de Confianza, por lo que se hará un pequeño análisis de estos derechos y obligaciones de cada una de las partes.

Tanto los derechos y obligaciones de los trabajadores a servicio del Estado como de los Titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión se encuentran regulados en la Constitución General, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los Reglamentos Internos de cada dependencia o Secretaría de Estado.

Por razones de espacio sólo se analizarán los derechos y obligaciones de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y de los Titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cuanto a los derechos para este tipo de trabajadores podemos aseverar que son únicamente dos: el derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y el derecho de gozar de las medidas de seguridad social, como se desprende de la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional, pues como fue analizado en temas anteriores este tipo de trabajadores están en completa desprotección e indefensión ya que no cuentan con los mismos derechos y beneficios que los Trabajadores de Base; a estos dos derechos se han sumado el de una jornada de trabajo digna, el de gozar de descansos semanales y obligatorios, vacaciones, etc. Pero además a esos derechos podemos sumar el derecho a la estabilidad en el empleo, el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, es decir, el derecho a formar sindicatos y el derecho de

acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para hacer valer aquellos derechos que le sean violados.

El Profesor Rafael Bielsa nos dice que debe entenderse por derechos de los funcionarios,

“...no las atribuciones que éstos puedan ejercer respecto de los administradores, o sea, los particulares, pues los funcionarios como tales (órganos de la administración), sólo pueden obrar por la administración pública y para ella, sino los derechos que pueden oponerse a ésta en virtud de los servicios que le prestan y que son, para la administración, obligaciones en el sentido jurídico y legal del concepto.”⁵

Ahora bien, por lo que corresponde a las obligaciones que deben cumplir los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado están ante todo las de desempeñar sus funciones y labores con puntualidad, intensidad, cuidado, esmero y sujetándose a la dirección y subordinación de sus jefes, así como de las leyes y reglamentos respectivos.

En torno a la intensidad, cuidado y esmero que son propios de una labor y función desempeñada, giran y se desprenden otras obligaciones como cumplir con la carga de trabajo encomendada; dar una atención propia de la función que se desarrolla y sobre todo con el ánimo de hacer y desempeñar correctamente las funciones y labores a realizar; en una idea más concreta el empleado de confianza tiene la obligación de servir mejor día con día.

En caso de incumplir con las obligaciones anteriormente citadas produce consecuencias jurídicas y por lo tanto origina sanciones y además el empleado como el funcionario incurre en responsabilidad.

Por lo que corresponde a los derechos y obligaciones que tiene el Estado como patrón, hay que recordar que el Estado para que pueda fungir como patrón prescinde de determinados Órganos los cuales son dirigidos y provistos por personas con aptitudes y atribuciones otorgadas mediante determinadas leyes y

⁵ BIELSA, Rafael. Op. Cit. p. 34.

reglamentos. Así entonces, tenemos que quienes fungen como patrones de los trabajadores al servicio del Estado son los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión y demás organismos descentralizados que se expresan en el artículo 1º de la Ley Burocrática, por lo que éstos Titulares también tienen determinados derechos y obligaciones que son otorgados por las distintas leyes a que se hicieron mención anteriormente.

Estos Titulares de las Dependencias de Gobierno y los Directores de los Organismos Públicos Descentralizados, especificados en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pueden ser considerados Trabajadores de Confianza, toda vez que no gozan de una estabilidad en el empleo ya que algunos de ellos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; de igual manera algunos de estos Titulares y Directores son regulados por Leyes y Reglamentos en específico y es precisamente que en esas Leyes y Reglamentos es en donde se expresan sus derechos y obligaciones así como el tipo de nombramiento que se expide para tal efecto.

Pero debemos hacer el comentario de que esas Leyes y Reglamentos no regulan específicamente cuales son los derechos y obligaciones de los Titulares de las Dependencias y Directores de los Organismos Públicos Descentralizados sino que lo hacen de una manera general para todos los funcionarios al servicio del Estado.

En cuanto a sus derechos podemos mencionar que son: el de gozar de las medidas protectoras al salario, tener derecho a una jornada de trabajo considerable que debe ser acorde a las funciones desempeñadas, a gozar de descansos semanales y obligatorios, a gozar de vacaciones, derecho a gozar de las medidas de seguridad social, sobre todo el derecho a tener una debida

estabilidad en el empleo y el derecho de hacer valer todos aquellos derechos que le sean violados ante las autoridades de carácter jurisdiccional.

Solamente queda alguna duda en cuanto al derecho a la estabilidad en el trabajo para este tipo de servidores, pues toda vez que son Titulares de las Dependencias que tengan a su cargo son, sobre todo, empleados de confianza, ya que pueden ser removidos libremente por el Presidente de la República. Entonces, en conclusión, los Titulares de la Dependencias respectivas tampoco tienen estabilidad en el empleo, pues pueden ser removidos libremente por el Presidente de la República y eso se traduce en una inestabilidad en el empleo.

En cuanto a las obligaciones, debemos aseverar que los Titulares y los Directores ya referidos también deben cumplir y desempeñar sus labores y funciones encomendadas con puntualidad, intensidad, cuidado y esmero, sujetándose a lo que disponen y expresan las Leyes y Reglamentos que los regulan, pero sobre todo a lo que disponga el Presidente de la República de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo elaborado al comienzo de cada sexenio.

De igual forma para los Titulares y Directores antes mencionados, hay sanciones debidamente especificadas y reguladas en Leyes y Reglamentos para el caso de incumplimiento de las obligaciones y quehaceres encomendados y además el funcionario incurre en responsabilidad, lo cual puede originar desde una llamada de atención, una sanción pecuniaria, una suspensión o hasta la remoción definitiva de su cargo.

A raíz de las anteriores anotaciones, comentarios y análisis, podemos aseverar que la principal obligación que tiene el Estado como Patrón es dar a sus trabajadores estabilidad en el empleo. A los Trabajadores de Base si se la da, pero ¿y los Trabajadores de Confianza?

Como lo hemos venido comentando a lo largo de este trabajo, la estabilidad en el empleo es el corazón del derecho laboral y debe haber estabilidad en el empleo para cada trabajador, no puede estar un trabajador de un lado para otro saltando de empleo en empleo, debe estar en un trabajo fijo que le garantice que de ello depende él y su familia.

Es por ello que se hace hincapié en que **el Estado como Patrón debe otorgar a sus Trabajadores de Confianza estabilidad en el empleo**, como una de las tantas prestaciones a las que tienen derecho y no solamente las medidas protectoras al salario y los beneficios de la seguridad social; es así como se hace cada vez más necesario una urgente reforma a la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que estos Trabajadores de Confianza tengan la tan anhelada estabilidad en el empleo.

En conclusión, es así como los Trabajadores de Confianza deben prestar el servicio al Estado y éste a su vez dar ciertas garantías, derechos y beneficios a los primeros, para que siempre haya una armonía dentro de las Dependencias de Gobierno, esto es, el Estado debe otorgar y conceder a los Trabajadores de Confianza, los derechos y beneficios que gozan los Trabajadores de Base y los Trabajadores de Confianza, a su vez, cumplir con todas y cada una de las obligaciones inherentes al cargo que se consagran en la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las que se desprendan del nombramiento respectivo.

5.2. Terminación de la Relación de Trabajo

Coherente con su tradicional carácter innovador, el derecho burocrático ha incluido como el mecanismo de ruptura de la relación laboral al denominado

“cese”; este término que evoca la idea de revocar los efectos que en un acto jurídico el Estado había originalmente otorgado, aparece como la figura jurídica equivalente al despido (rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al trabajador y sin responsabilidad para el patrón) aplicable al resto de los trabajadores no sujetos al derecho burocrático.

El cese como mecanismo de ruptura del vínculo laboral tiene requisitos como serían las denominadas justas causas, que son aquéllas en las que el servidor puede tomar la iniciativa, tal es el caso de la renuncia, aquellas ajenas a la voluntad de las partes como la muerte del trabajador o aquellas causadas por el mismo trabajador como las faltas injustificadas a sus labores.

Para sancionar otro tipo de conductas tales como las faltas de probidad, la comisión de actos inmorales y la desobediencia, entre otras, la ley establece al obligación del Titular de la Dependencia Pública de que se trate de que exista previamente una resolución emitida por la Autoridad competente, en este caso el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en cualquier circunstancia vale la pena señalar que prácticamente en ningún caso el incumplimiento de los requisitos de forma que establece la ley, acarrea la invalidez del cese correspondiente. En ese sentido la jurisprudencia ha sido oscilante en los últimos años al establecer que acudir al Tribunal es requisito previo para el cese y que la dependencia en cuestión podrá al momento de contestar la eventual demanda del Servidor Público argumentar en su defensa las causas que consideró para cesar a un trabajador.

Por una parte, la jurisprudencia ha dejado claro que si bien es cierto el acto por medio del cual se pronuncia un cese de un trabajador emana de una autoridad, tal acto lo hace en su calidad de Patrón y no como Autoridad de la cual eventualmente está investido; esto es importante en el caso mexicano porque un “acto de autoridad” es susceptible de ser acatado por la vía del juicio de amparo.

Por otra parte, vale la pena señalar sin embargo, que una jurisprudencia expedida hacia finales de 1997 (la jurisprudencia 46/97 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida el 5 de diciembre de 1997) establece que el titular de una dependencia del Poder Ejecutivo no tiene facultades para cesar a los trabajadores al servicio del Estado por las causales que establece la ley (artículo 46, fracción V), sino que debe demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. De confirmarse esta tendencia y sobre todo de aplicarse por parte del tribunal correspondiente, estaríamos ante la posibilidad de que finalmente se aplique la ley en los términos en que originalmente fue redactada, dando una mayor seguridad jurídica a los Servidores Públicos con motivo de su cese.

La ley prevé que en casos graves podrá haber una suspensión de los efectos del nombramiento sin necesidad de pedir la autorización previa al tribunal, siempre y cuando en ello esté de acuerdo el sindicato de la Dependencia Pública de que se trate, ya que si no fuere así, el servidor podrá ser removido a otra oficina distinta hasta en tanto se resuelva de manera definitiva por parte del tribunal competente y en el caso de los servidores no sindicalizados no será necesario observar tales formalidades.

Por lo que debe entenderse en este último enunciado del párrafo anterior, para los Trabajadores de Confianza no es necesario que se deban reunir los requisitos anteriormente descritos para que puedan ser cesados, toda vez que son trabajadores que no están sindicalizados; así de esta manera se corrobora que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado pueden ser cesados o removidos de sus empleos de una manera libre por los Titulares de las Dependencias y por consecuencia ratifica que este tipo de trabajadores no tiene estabilidad en el empleo.

Es increíble como a estos Trabajadores de Confianza se les cesa sin recurrir previamente a un procedimiento respectivo como se hace para los demás

Trabajadores al servicio del Estado. Solamente hay que recordar el ejemplo que mencionamos en temas anteriores relacionado con los trabajadores de la Procuraduría General de la República, en donde se hizo necesario prever un procedimiento para determinar el cese de un trabajador al servicio de la misma Procuraduría. Siempre hay que empezar con un pequeño paso para alcanzar mayores beneficios y la Procuraduría General de la República ya lo hizo; ojala y las demás Dependencias de Gobierno lo hagan y pronto, porque lo más afectados son los Trabajadores de Confianza que carecen de un derecho primordial laboralmente hablando y que es el de la estabilidad en el empleo.

En todo caso, la ley señala además que en algunos casos (los previstos en el artículo 46, fracción V), será necesario el levantamiento de una acta administrativa que de manera circunstanciada dé cuenta de los hechos en su caso motivaron el cese; esta acta deberá aparecer, llegado el momento, en el expediente que se abra con motivo de un juicio; sobre el particular, la jurisprudencia ha agregado algunas precisiones como por ejemplo: el momento en que dicha acta debe levantarse y la necesidad de ratificación, ya en el juicio, para su plena validez para los que en ella intervinieron.

La **estabilidad en el trabajo** es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente a la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación.

La estabilidad laboral es muy importante en el contexto de los derechos, pues la terminación de la relación de trabajo sólo puede responder a consideraciones objetivas contempladas en la norma, de tal suerte que el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado consigna que:

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:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III. Por muerte del trabajador;

IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

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

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

El precepto abarca todas las causales de terminación, despido, cese o rescisión de la relación jurídica de trabajo, tanto unilaterales, ordinarias, como anormales o de incumplimiento, así la renuncia del trabajador es una causa unilateral de conclusión del vínculo; el vencimiento del contrato por obra a tiempo determinado; la muerte del trabajador y la incapacidad permanente podrían catalogarse como causas normales e involuntarias y el resto de las causales como de incumplimiento o violación de las obligaciones pactadas de naturaleza grave que también impiden la continuación del nombramiento.

Al analizar el artículo 46 de la Ley Burocrática, resulta que las primeras cuatro fracciones del precepto permiten la terminación de la relación de trabajo en una manera forzosa y unilateral por parte del Titular sin que medie resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sino tan sólo una serie de medidas que caen en lo administrativo como podría ser la acreditación de la muerte del trabajador o la certificación de su incapacidad física o mental.

Las diez causales que requieren sustanciación ante el referido Tribunal buscan impedir la discrecionalidad de la Autoridad o del Titular que pudiera causar injustos perjuicios al trabajador.

Por lo que hace a la remoción del empleado a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 46, relativo a la facultad del Titular de la oficina respectiva para ordenar la remoción del trabajador a una “oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios”, es de suponerse que esta remoción debe darse una vez que se ha iniciado el juicio respectivo ante el Tribunal de jurisdicción burocrática.

En lo que atañe a la suspensión de la relación de trabajo por incurrir el trabajador en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias y malos tratamientos contra sus jefes, compañeros o familiares de unos u otros, así como por destruir dolosamente edificios, obras, maquinarias, instrumentos,

materias primas y demás implementos de trabajo o revelar secretos o asuntos reservados confidencialmente derivados de su trabajo o por asistir en estado de embriaguez o enervante, el Titular de la dependencia suspenderá con el visto bueno del sindicato la relación de trabajo y de no estar de acuerdo el sindicato, la suspensión se demandará al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en tanto se resuelve la terminación o rescisión. La ley señala que el Tribunal debe proveer de plano; sin embargo, pensamos que en este caso el Tribunal debe cubrir la garantía de audiencia al trabajador afectado oyéndolo en el incidente previo a resolver interlocutoriamente sobre la suspensión.

Es importante tener presente que tanto para la suspensión como para la terminación de la relación, conforme al artículo 46 bis de la ley burocrática, cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa; en esta acta intervendrán el trabajador, un representante del sindicato, los testigos de cargo y descargo y dos testigos de asistencia; a esta acta administrativa se le agregarán los documentos necesarios y así entonces el acta administrativa representa el documento base de la acción de rescisión.

Por todo lo anteriormente expuesto y como se ha venido señalando en el transcurso de este trabajo, a los Trabajadores de Confianza se les puede cesar aún y cuando las causas no sean las mismas que se encuentran en el artículo 46 anteriormente transcrito, analizado y comentado, pues la causal más común para cesar a este tipo de trabajadores es la de “pérdida de la confianza”; además y en apoyo al artículo 8º de la multireferida Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ocasiones el Titular de la Dependencia respectiva para cesar a dichos Trabajadores de Confianza no cumple con las formalidades y requisitos que para tal efecto prevé la referida Ley, toda vez que estos Trabajadores de Confianza no son regulados por la Ley Burocrática, por lo que son afectados en sus derechos y principalmente en sus garantías de audiencia y legalidad respectivamente.

Es por eso que se propone que a estos Trabajadores de Confianza sean regulados por la Ley Burocrática vigente, que se les incluya en el régimen de esta Ley, para esto se deben reformar principalmente la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional para que al efecto se les concedan y otorguen más derechos o por lo menos iguales a los de los Trabajadores de Base al servicio del Estado y no solamente el de las medidas protectoras del salario y los beneficios de la seguridad social, sino todos aquellos comentados y descritos en párrafos anteriores y principalmente el de la estabilidad en el empleo.

Así también reformar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que a este tipo de trabajadores se les incluya y sean regulados bajo el régimen de la referida Ley, así este tipo de Trabajadores de Confianza podrán gozar de todos los beneficios que concede la ley burocrática y en especial podrán hacer defensa de sus derechos que les sean violados por las autoridades o Titulares respectivos.

Pero lo más importante de todas las consideraciones anteriormente señaladas, es que los Trabajadores de Confianza podrán alcanzar su estabilidad en el empleo.

Lo más preocupante que se destaca del análisis de este tema es que a los Trabajadores de Confianza se les cesa la mayoría de las veces de manera injustificada, pues como lo señalamos anteriormente, a estos trabajadores se les puede cesar en apoyo a diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún y cuando la causa no sea de las comprendidas en el artículo 46 de la ley burocrática; pero lo peor del caso es que no pueden intentar acción alguna ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, igualmente en apoyo a distintas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como no están regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, las demandas de estos trabajadores son rechazadas, es por eso que estos Trabajadores de Confianza deben recurrir al amparo indirecto.

La solución sería que a los Trabajadores de Confianza se les incluyera en el régimen de la ley burocrática para que tuvieran estabilidad en el empleo, para que los Titulares pudieran cesarlos únicamente por las causas que se expresan en el artículo 46 de la ley respectiva en caso de incumplimiento grave de sus obligaciones y sobre todo para que pudieran hacer defensa de sus derechos como trabajadores al servicio del Estado ante el Tribunal jurisdiccional correspondiente, intentando cualquier acción que se menciona en la multireferida ley.

Asimismo, vale la pena recordar que ante la negativa de los Titulares de las Dependencias Públicas para reinstalar a los trabajadores o por omitir el pago a que se les hubiere condenado en un laudo, sólo se les puede imponer una multa muy baja; en estos casos algunos trabajadores han intentado poner en conocimiento este hecho ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual en nuestra opinión cuenta con una dudosa fundamentación pues sistemáticamente se ha declarado incompetente.

Este panorama de las regulaciones y alcances de la estabilidad de los servidores públicos y en particular del cese, ha venido a completarse con otra serie de disposiciones que incluidas en otros ordenamientos legales pueden eventualmente ser aplicadas a un trabajador del Estado, estableciendo así otras posibles responsabilidades aparte de la laboral.

6. Los mismos derechos y beneficios para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado respecto de los Trabajadores de Base

A lo largo de este trabajo hemos propuesto que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tengan los mismos derechos, beneficios y garantías respecto de los Trabajadores de Base, así también que estos derechos

se hagan realmente efectivos, es decir, que no baste solamente con la inclusión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sino que en la práctica se cumplan.

Así entonces, tenemos una serie de **derechos y beneficios** que se expresan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado pero que son únicamente aplicables a los Trabajadores de Base, puesto que los Trabajadores de Confianza sólo gozan de las medidas protectoras al **salario** y de los beneficios de la **seguridad social**, como se menciona en la fracción XIV, Apartado B del artículo 123 constitucional; estos son algunos derechos que no son realmente reconocidos a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, toda vez que no están incluidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que son denominados por la Doctrina y por varios tratadistas como “individuales”.

En primer lugar tenemos el derecho a la estabilidad laboral, el cual ya ha sido un tema tan discutido en este trabajo y que además es el tema central del mismo, por lo que se puede decir que este derecho solamente lo gozan los Trabajadores de Base; este derecho es coartado para los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y así este tipo de trabajadores son privados de este derecho por la Constitución General de la República, en donde en la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 se expresa a grandes rasgos que los Trabajadores de Confianza sólo podrán gozar de las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

Así desde este momento se puede concluir que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado solamente tienen dos derechos y que son los mencionados anteriormente; de esta manera los Trabajadores de Confianza pueden ser cesados en cualquier momento a voluntad del Titular de la Dependencia respectiva y esto es a consecuencia de que este tipo de trabajadores no gozan de una plena estabilidad en el empleo. Es por eso que lo

que se busca con este trabajo es que los Trabajadores de Confianza gocen de los mismos derechos y beneficios respecto de los Trabajadores de Base, lo cual se puede alcanzar si se les incluye en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Otro tipo de derecho es el del ascenso y su vinculación con el Servicio Civil de Carrera, en donde se puede decir que el ascenso es el derecho que tiene un trabajador, empleado o funcionario público, a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en que labora o presta sus servicios. De esto se infiere que el ascenso tiene implicaciones de un mejor salario, un reconocimiento social y una muestra personal de capacidad para asumir labores más complejas y delicadas.

El tema del ascenso va de la mano con el de la estabilidad y ambos nos llevan necesariamente al tema tan discutido del Servicio Civil de Carrera, pero es evidente que la selección adecuada es que la estabilidad y el ascenso constituyen el tripié en que debe descansar todo sistema de carrera.

Esto tiene amplia relación con los Trabajadores de Confianza, pues en primer lugar para que un Trabajador de Confianza pueda ascender, debe ser propuesto por la Comisión Mixta de Escalafón integrada por igual número de representantes del Titular y del Sindicato, por lo que es obvio que jamás va a suceder que un Trabajador de Confianza pueda ascender a un puesto superior salvo rarísimas excepciones, porque siempre se va a proponer a un trabajador sindicalizado, esto es, a un trabajador de base al cual se le tiene que reconocer su carrera administrativa y sus méritos.

Hay que reconocer que los Trabajadores de Confianza son unos auténticos transeúntes con estancias sexenales, salvo inesperados cambios políticos en medio de un régimen que los puede dejar sin trabajo, que llegan a los puestos sin carrera administrativa y por consiguiente con escasos méritos.

De igual manera se puede decir que en cuanto al derecho al ascenso los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no gozan de tal, pues actualmente tienen preferencia los trabajadores que son sindicalizados, es decir, los Trabajadores de Base, por lo que también se busca que este derecho al ascenso y su vinculación con el servicio civil de carrera del que gozan los Trabajadores de Base, se haga extensivo a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

En cuanto a los derechos colectivos que tienen los trabajadores al servicio del Estado tenemos el derecho a la sindicación y el derecho a huelga.

Por lo que hace al derecho a la sindicación los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado están limitados en cuanto a su libertad sindical; así tenemos que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado coarta el derecho de pluralidad sindical al expresar que en cada Dependencia sólo habrá un sindicato y en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Y el artículo 69 de la misma Ley en comento, expresa que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte del él salvo que fueran expulsados.

Con estos dos preceptos se razona que tanto Trabajadores de Base como Trabajadores de Confianza que laboren en una misma Dependencia formarán parte del sindicato respectivo, pero el artículo 70 de la propia Ley expresa que los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos y cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.

Así entonces, observemos que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no pueden pertenecer o afiliarse a los sindicatos que formen los Trabajadores de Base, por lo que podemos afirmar que a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado se les restringe un derecho fundamental en su vida laboral. Congruente con el régimen y naturaleza especial de la relación con los Trabajadores de Confianza y siguiendo con el mismo sistema de la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 183 y 363, a este tipo de servidores no se les permite formar parte de los sindicatos.

Pero a todo esto, ¿Pueden los Trabajadores de Confianza formar sus propios sindicatos? En teoría no hay ninguna duda al respecto: sí pueden; pero en la práctica, ¿han dado resultado? Lógica y evidentemente no por razones obvias. El Trabajador de Confianza que se sindicalice seguramente no hará “huesos viejos en la Dependencia o en la empresa”.

El puesto de trabajador de confianza no se lleva con el de carácter sindical, o sé es, o no sé es; el Trabajador de Confianza que se sindicalice deja en ese mismo momento de ser Trabajador de Confianza y por tanto los sindicatos de estos trabajadores tendrán siempre una vida precaria y simplemente política.

Por lo que hace al derecho a huelga y en relación con los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado ya se dijo que este tipo de trabajadores están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo expresa el artículo 8º, por lo que en primer término se pensaría que este tipo de trabajadores no tienen derecho ni siquiera a constituir un sindicato.

Así las cosas, revisando la Ley anteriormente mencionada encontramos que el artículo 69 menciona que “**todos los trabajadores** tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados.” De esta manera se razonaría que los Trabajadores de Confianza pueden pertenecer a

los sindicatos que formen los Trabajadores de Base, pues la disposición legal abarca a “todos los trabajadores”, pero el artículo 70 de la Ley en comento en su primera parte y a manera de excepción, sostiene que los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los sindicatos, es decir, de los sindicatos que constituyan los Trabajadores de Base al servicio del Estado.

De lo anterior, se desprende que no hay impedimento alguno para que los Trabajadores de Confianza puedan constituir sus propios sindicatos, pues ante todo hay congruencia con el régimen y la naturaleza especial de la relación con los Trabajadores de Confianza y siguiendo el mismo sistema de la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 183 y 363, a este tipo de servidores no se les permite formar parte de los sindicatos.

Lo anteriormente señalado tiene una amplia relación con lo que se comento y analizó anteriormente vinculado con la libertad sindical, pues a ningún trabajador se le puede coartar el derecho de pertenecer a un sindicato, o bien, a un grupo de trabajadores a constituir alguno, pues si los Trabajadores de Base al servicio del Estado pueden formar sus propios sindicatos no veo porque los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no puedan formar el suyo; asimismo, si los Trabajadores de Base pueden estallar una huelga en caso de violación a sus derechos o incumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo por parte del Titular de la Dependencia respectiva, de la misma manera los Trabajadores de Confianza pertenecientes a un sindicato pueden estallar una huelga por las mismas razones, pero vuelvo a repetir lo que mencioné en líneas anteriores, los Trabajadores de Confianza no forman sus propios sindicatos por miedo a perder su empleo y esto es indiscutiblemente la falta de estabilidad en el empleo para este tipo de trabajadores.

CAPÍTULO 4

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En el presente capítulo tocaremos el tema, más a fondo, de la estabilidad en el empleo considerando las Jurisprudencias que emiten nuestros más altos Tribunales en materia de trabajo burocrático y sobre todo las que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro tema importante dentro de este capítulo es el relacionado a la propuesta de reforma que realizamos respecto a la fracción XIV, Apartado B, del artículo 123 constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; claramente, estas reformas que se plantean es con el fin de que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado puedan obtener la estabilidad en el empleo.

De igual forma, se plantea una propuesta de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el fin de que se incluya un Apartado Especial que regule todo lo relacionado a los Trabajadores de Confianza, esto es, se regulen los derechos, beneficios, obligaciones, condiciones generales de trabajo, pero sobre todo que se exprese que este tipo de trabajadores gozarán de estabilidad en el empleo.

Por último, muy importante resulta en el presente capítulo el caso práctico que explicamos con lujo de detalle, en donde un Trabajador de Confianza de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adscrito al Servicio de Administración Tributaria, demanda el cese injustificado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; asimismo, resulta interesante la substanciación y resolución por parte del Tribunal del juicio respectivo.

1. Criterios Jurisprudenciales emitidos por los más altos Tribunales en materia laboral y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la Estabilidad en el Empleo de los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado

Las jurisprudencias que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los Tribunales Colegiados que en materia laboral burocrática resuelven, en lugar de dar certeza y seguridad trae mayor dispersión, más problemas y hace más confusa la relación entre el Estado y sus Servidores Públicos, en donde cabe señalar que dicha relación es más de carácter laboral que administrativo; de esta manera, dichos criterios jurisprudenciales vulneran los Derechos Humanos de los Servidores Públicos que derivan de una relación de trabajo.

A efecto de aclarar lo comentado en líneas anteriores, procederé a citar lo que al respecto ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las diversas tesis de jurisprudencia que son emitidas en el ámbito laboral burocrático y que se transcriben en líneas siguientes.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 EN 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 la 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.

Séptima Época, Quinta Parte:

Vols. 121-126, Pág. 92, Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 5 votos.

Vols. 139-144, Pág. 54. Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150, Pág. 65. Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

Vols. 169-174, Pág. 46. Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 175-180, Pág. 44. Amparo Directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

Apéndice 1917-1985, Quinta Parte, pág. 286.

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1988 al Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. Salas y Tesis comunes. Tesis 1971. Vol. VII. Pág. 3185.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo V. Materia del Trabajo. Tesis 567. Pág. 374.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo V. Materia del Trabajo. Primera Parte. SCJN. Volumen 1. Tesis 655. Pág. 532.

Esta es la primera jurisprudencia en donde se observa que los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado están en completo estado de indefensión al ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para reclamar la indemnización constitucional, toda vez que como se acredita durante el juicio que ese trabajador tiene el carácter de confianza, entonces no le corresponde dicha reclamación, pues de acuerdo al artículo 123 constitucional, Apartado B, fracción XIV, solamente los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social.

Esta jurisprudencia es completamente inaceptable y aberrante, en virtud de que es imposible que los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado solamente gocen de dos derechos, pues a nuestro parecer deben tener todos

aquellos derechos inherentes a los cargos que son considerados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como de base y que son los que se expresan en el Apartado B del artículo 123 Constitucional, de la fracción I a la XIII, ya que al fin y al cabo los dos son Trabajadores al Servicio del Estado y este último debe otorgarles ciertos derechos e imponerles determinadas obligaciones en igualdad de condiciones.

Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado requieren forzosamente de una protección legal, ya que si no la tuvieran como en este caso sucede, se les estarían violando sus garantías individuales y sus Derechos Humanos. Además, sí como estrictamente expresa esta jurisprudencia que los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado no están protegidos por el Apartado B del artículo 123 constitucional, entonces ¿Quién protege a este tipo de Trabajadores?

En este mismo sentido, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye y no hay otra Ley que los mencione en su texto legal; en este sentido es oportuno comentar que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado son fantasmas-jurídico-laborales: fantasmas porque se aparecen solamente para percibir un salario y para que se les proteja en cuanto a los beneficios de la Seguridad Social; en la Constitución solamente son mencionados para olvidarlos y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado graciosamente nombrados para excluirlos de todo régimen legal y en ninguna otra Ley se encuentra establecido derecho alguno para estos Trabajadores, esto si que es curioso.

Es imprescindible para este tipo de Trabajadores que sean cobijados por una Legislación que los regule, que se les apliquen normas y leyes en las que se contengan derechos y obligaciones tanto para el Estado como para los Trabajadores de Confianza, pues si esto no sucede entonces se caería en el supuesto de que la Constitución y las Leyes que de ella emanen ya no serían más

las protectoras de la clase social débil como son los Trabajadores, pues hay que recordar que nuestra Constitución se caracteriza por ser una Carta Magna preponderantemente de tipo social en la que se protegen a los trabajadores y en este sentido nos queda claro que los de Confianza también son Trabajadores.

Si bien es cierto que este tipo de trabajadores están desprotegidos legalmente hablando, en el sentido de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no los regula, también lo es el hecho de que podrían ser cobijados por las normas que derivan del Apartado A del artículo 123 de la Constitución. Y en este sentido es pertinente que se aplicara de forma supletoria la Ley Federal del Trabajo recurriendo al “principio de supletoriedad de la Ley”, que en este caso tiene su fundamento en el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en donde siguiendo con el orden que expresa ese artículo, tendría que aplicarse la Ley Federal del Trabajo a efecto de que las normas especiales contenidas en la misma sean aplicables a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

Así las cosas, es urgente una reforma al Apartado B del artículo 123 constitucional con el objeto de que a este tipo de trabajadores de confianza se les reconozcan los mismos derechos, garantías y beneficios respecto de los Trabajadores de Base. En este caso, la reforma se aplicaría principal y directamente a la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional la cual en su texto original expresa lo siguiente:

...XIV. “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

Por consiguiente y a manera de propuesta, dicha fracción debe ser reformada a efecto de que en su texto se expresara lo siguiente:

...XIV. “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los Trabajadores de Base, para lo cual se atenderá a lo expresado en este Apartado y a su Ley Reglamentaria”.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante diversas Jurisprudencias que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no gozan de la protección procesal del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y no pueden acudir al mismo cuando son cesados o dados de baja, sino que deben interponer un amparo administrativo indirecto; de igual manera, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado mediante distintas Jurisprudencias que los Trabajadores de Confianza sí pueden acudir en esa situación al referido Tribunal. Es oportuno comentar que en la fracción XII, Apartado B del artículo 123 Constitucional, se expresa que los conflictos individuales de los Trabajadores al servicio del Estado serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, la fracción aludida no establece en forma expresa si únicamente se resolverán las controversias que se susciten entre los Trabajadores de Base y el Estado como patrón, o bien, si también se resolverán las controversias suscitadas entre los Trabajadores de Confianza y el Estado.

En cambio la fracción XIV, Apartado B del artículo 123 Constitucional, que es la única que hace referencia a los Trabajadores de Confianza de entre las catorce fracciones que componen dicho Apartado, establece expresamente que las personas que ocupen cargos con esa categoría disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esa fracción señala a todas luces la limitación de derechos de los Trabajadores de Confianza frente a todos aquellos que las trece fracciones anteriores conceden a los trabajadores en general y que deben entenderse como los de Base; en este sentido la permanencia en el empleo no es uno de los derechos que los Trabajadores de Confianza tengan en términos semejantes a los Trabajadores de Base, ya que

cuando los Trabajadores de Confianza son cesados o dados de baja en forma definitiva no pueden acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sino que previamente deben interponer amparo indirecto en términos del artículo 114 fracción II, de la Ley de Amparo la cual expresa lo siguiente:

Artículo 114.- “El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia”.

Y siguiendo con el mismo contexto, al efecto nos permitimos reproducir la siguiente Jurisprudencia que al respecto expresa:

AMPARO PROCEDENTE, BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8º, los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Séptima Época, Quinta Parte:

Apéndice Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tomo V. Materia del Trabajo. Tesis 2. Instancia: Cuarta Sala en Materia Administrativa. Pág. 29.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo V. Materia del Trabajo. Primera Parte. SCJN. Volumen 1. Tesis 557. Pág. 235.

En cambio, existen Jurisprudencias en las que se señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje si es competente para conocer de los conflictos relacionados con los Trabajadores de Confianza, por lo que para tal efecto es oportuno reproducir la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN 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, debe expedir leyes sobre el trabajo, las cuales rigen: 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 XII, que señala que los Militares, Marinos y Miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del servicio exterior, se rige 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 son 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 gozan 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 disposición de la Carta Magna, excepto a 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 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, son 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 son 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.

Séptima Época:

Amparo directo 1932/86.- Ángela González Hernández.- 19 de junio de 1988.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Manuel Yáñez Ruíz.

Amparo directo 7803/82.- Jesús Anchondo Medina.- 17 de octubre de 1983.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: María Crisitna Salmorán de Tamayo.- Secretaria: María del Refugio Covarruvias de Martín del Campo.

Amparo directo 6315/81.- José Ramón Blasco Aguirre.- 19 de marzo de 1984.- Cinco votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretaria: María del Refugio Covarruvias de Martín del Campo.

Amparo directo 5476/83.- Francisco Gutiérrez Barrso.- 18 de junio de 1984.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretaria: María del Refugio Covarruvias de Martín del Campo.

Amparo directo 3664/81.- Francisco Orrantía Velásquez.- 21 de octubre de 1985.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.- Secretaria: María del Refugio Covarruvias de Martín del Campo.

Instancia: Cuarta Sala, fojas 284, Tesis 315 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000.

Y en ese mismo sentido, la siguiente tesis de jurisprudencia expresa que:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN 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, Tercera Parte, página 739), intitulada “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS”, debe resolverse a 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, el Gobierno 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 de

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 trabajadores 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 inconforman 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.

Séptima Época:

Amparo directo 2511/88.- Edgar Vessi Becerril.- 17 de enero de 1989.- cinco votos.- Ponente: Alfonso López Aparicio.

Amparo directo 2511/81.- Guillermo Sierra Cureño.- 29 de junio de 1981.- cinco votos.- Ponente: María Cristina Salmorán Tamayo.

Amparo directo 2202/81.- Ramón Benítez Fernández.- 3 de agosto de 1981.- cinco votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 2303/81.- Jesús Ignacio Martínez Ocampo.- 5 de octubre de 1981.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo directo 3382/83.- Adriana Ortiz Sandoval.- 13 de octubre de 1985.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación 1917-2000. Tesis: 398, Pág.: 275.

En nuestra opinión, pensamos que los Trabajadores de Confianza al ser cesados o al ser dados de baja en forma definitiva y de manera injustificada, es decir, que no son cesados en apego a las causales que para tal efecto se establecen en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que a continuación transcribimos:

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:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

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

- a)** Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b)** Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c)** Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d)** Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e)** Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f)** Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g)** Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h)** Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i)** Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j)** Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria. En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y

cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos”.

Por lo que, para el caso de que los Trabajadores de Confianza sean cesados injustificadamente, deben acudir previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, toda vez que de acuerdo al principio de definitividad es requisito para interponer una demanda de Amparo el agotar todos y cada uno de los recursos que para tal efecto contemplan los ordenamientos jurídicos aplicables en el Sistema Jurídico Mexicano, esto con el fin de poder ejercitar y hacer valer el Amparo, ya sea Directo o Indirecto, pues si los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado al ser cesados de una manera injustificada por el Titular de la Dependencia respectiva acuden directamente al Amparo Indirecto, éste debe sobreseerse, toda vez que no se agotaron todos y cada uno de los recursos respectivos, así entonces el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sí debe ser competente para dirimir las controversias que se susciten entre todos los Trabajadores al servicio del Estado y el propio Estado.

Sin embargo, el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace una prolija enumeración de los puestos que son considerados de confianza dentro de los tres Poderes de la Unión, es decir, enumera los puestos que son de confianza en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lógicamente y como cosa curiosa este artículo es demasiado extenso; por otra parte el artículo 8º de la misma Ley ordena expresamente que quedan excluidos del régimen de esa

Ley los empleados de confianza, situación que nos parece bastante aberrante como lo hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, ya que no es posible que primero en el artículo 5º se definan los puestos que son considerados de confianza y luego en el artículo 8º se excluyan a este tipo de trabajadores del régimen de la Ley en comento.

De esta forma y para dar una mejor explicación a lo comentado en líneas anteriores, nos permitimos transcribir los artículos 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 5.- “Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén 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 éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas 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 las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta 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 los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas. Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública. La clasificación de los puestos de

confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas”.

Podemos observar en este artículo, como el legislador fue detallando todos y cada uno de los cargos que son considerados de confianza en los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Pero de igual forma podemos observar en el artículo 8º que a continuación transcribimos, como el legislador excluye del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los Trabajadores de Confianza.

Artículo 8º.- “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”.

Así las cosas, mientras no se haya declarado la inconstitucionalidad del artículo 8º, un Trabajador de Confianza puede recurrir al juicio de amparo, lo que deja a salvo el derecho del Trabajador de Confianza que lo desee para demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo relativo al cese del propio trabajador. De lo contrario, si se le aplica en su perjuicio el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Trabajador de Confianza deberá promover juicio de amparo indirecto en que reclame la inconstitucionalidad de ese precepto y del acto de su aplicación.

Pero lo que nos parece más correcto es que el Trabajador de Confianza al servicio del Estado pueda ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para manifestar lo que a su derecho convenga, ya sea con motivo del cese, o bien, en caso de que se le violen sus derechos, tal y como lo expresa la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, la cual determina lo siguiente:

...**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 esta última.

En este orden de ideas, aquí es donde podemos apreciar con toda claridad que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado realmente no tienen estabilidad en el empleo, pues al ser excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedan en completo estado de indefensión, toda vez que se encuentran imposibilitados jurídicamente para ejercitar las acciones que contempla la Ley antes mencionada. Esto a diferencia de los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley Federal del Trabajo, en

donde en el artículo 185 de esta última Ley se establece que los Trabajadores de Confianza podrán ejercitar las acciones a que se refiere el Capítulo IV, Título Segundo, es decir, las acciones de reinstalación o indemnización constitucional.

Y aunque hay Jurisprudencias que insisten en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de los conflictos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, también están las que insisten en que el mencionado Tribunal sí es competente para conocer de dichas controversias, lo que a nosotros nos parece bastante acertado, ya que de cierta manera esto garantiza, al menos, que el Trabajador de Confianza pueda ser escuchado y vencido en juicio.

Ahora bien, continuando con el tema de la estabilidad en el empleo para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, al respecto hay Jurisprudencias en las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que este tipo de Trabajadores tienen limitados sus derechos en apoyo de la fracción XIV, Apartado B del artículo 123 constitucional.

La fracción XIV, del Apartado B, del artículo 123 constitucional es una excepción a lo que menciona la fracción IX del mismo Apartado, ya que limita y restringe derechos a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, derechos que gozan los Trabajadores de Base.

En nuestra opinión, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deberían ser los trabajadores a quien con mucho más razón se les debería dar estabilidad en el empleo, ya que son trabajadores a quien se les confían asuntos que no son confiados a los trabajadores de base, por lo que el puesto de confianza es muy delicado y muy celoso desde un punto de vista laboral.

Es oportuno recordar el principio de estabilidad en el empleo, es decir, lo que debe entenderse por dicho principio. Pues bien, es el derecho que tiene el

trabajador a permanecer en el empleo, aun contra la voluntad del patrón en tanto no exista una causa importante que justifique su despido; la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el Trabajador al servicio del Estado aspira a no verse expuesto a que el Titular de la Dependencia respectiva, sin causa justificada, comprobable y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminada la relación jurídico laboral.

Ahora bien, continuando con lo que expresa el Apartado B del artículo 123 Constitucional, en las trece fracciones que lo componen, se mencionan toda una serie de derechos que les corresponden a los Trabajadores al servicio del Estado, como son: el derecho a laborar una jornada de trabajo que no puede exceder de 8 horas; el derecho a gozar un día de descanso a la semana; el derecho a gozar de vacaciones; el derecho a percibir un salario y a recibir las normas protectoras que de él deriven; un derecho de escalafón; el derecho a la estabilidad en el empleo; el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses; el derecho a recibir seguridad social por parte del Estado; el derecho a someter sus diferencias que tengan con el Estado ante un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En virtud de lo anteriormente manifestado, a continuación transcribimos la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, Apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de ese tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto

que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como en la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Amparo directo 12576/92.- Generosa Salgado Rebolledo.- 21 de enero de 1993.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Carolina Pichardo Blake.- Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo directo 476/95.- José de Jesús Morales Campos.- 24 de febrero de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez.- Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez.

Amparo directo 7516/95.- Jesús Hernández Melo.- 25 de agosto de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez.- Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez.

Amparo directo 10486/96.- Ángel Campos Millán.- 31 de octubre de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: María del Rosario Campos Cienfuegos.- Secretario: José Guillermo Cuadra Ramírez.

Amparo directo 3226/97.- Martín García Pérez.- 11 de abril de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: María del Rosario Campos Cienfuegos.- Secretario: José Guillermo Cuadra Ramírez.

Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, mayo de 1998, Tesis: 2ª. J/30/98, Pág. 558, Materia Laboral.

De igual forma y en relación con los Trabajadores de Confianza al Servicio de las Entidades Federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito en materia laboral burocrática han emitido Jurisprudencias que de alguna manera limitan los derechos a este tipo de trabajadores y una de ellas es la siguiente:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confiere.

Contradicción de tesis 29/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. 19 de abril de 1983. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Tesis de Jurisprudencia 22/93. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XI. Mayo de 1993. Laboral. Pág. 189.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1995. Tomo V. Materia del Trabajo Tesis 580. Pág. 382.

La fórmula es magnífica, ya que para quitar prácticamente todos los derechos sólo hace falta citar los que pocos se tienen; no se dice por supuesto que sean los únicos, pues el legislador tiene su poquito de dignidad pero se da pie

para que el Legislativo Federal: Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión puedan interpretar a su gusto el mandato superior. El Estado decide por sí mismo y deja sin derecho alguno a quienes, en razón de la importancia de la función, asumen las principales responsabilidades en el destino de la administración pública. El legislador decidió echar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los empleados de confianza; en ese sentido lo que se puede observar es una clara contradicción en esa Ley, ya que primeramente señala quiénes son Trabajadores de Confianza en el artículo 5º y luego los excluye del régimen de la misma Ley como se puede observar en el artículo 8º.

Si bien es cierto que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no son regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, también lo es el hecho de que la autoridad jurisdiccional no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra; entre esas garantías individuales se encuentra la de audiencia por ejemplo, en la que se exige a la autoridad de conformidad con lo estipulado en el artículo 14 que escuche en defensa al interesado antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas con la finalidad de hacer valer sus derechos; lo mismo podría decirse acerca de la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 que ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los Trabajadores de Confianza.

En este sentido tendría que reformarse el artículo 8º de la Ley referida anteriormente, esto a efecto de eliminar la exclusión de los Trabajadores de Confianza e incluirlos en la Ley antes citada en un Capítulo Especial, es decir, crear dentro del **TÍTULO SEGUNDO** de esa Ley el **CAPÍTULO VIII**, tal y como sucede en la Ley Federal del Trabajo. En este **CAPÍTULO ESPECIAL** deben determinarse los derechos y obligaciones que deben tener y cumplir respectivamente estos Trabajadores, establecer las condiciones de trabajo que operarán para los mismos, determinar las formas en que se terminará la relación

jurídica de trabajo entre estos Trabajadores y el Titular de la Dependencia respectiva, así como la forma en que harán valer sus derechos frente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en contra de los Titulares de las Dependencias; lógicamente esto se traduciría en una estabilidad en el empleo.

En virtud de lo anteriormente señalado, vale la pena transcribir el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues en primer lugar hay que observar el contenido del mismo como actualmente está plasmado en la citada Ley y acto seguido expondremos el artículo 8º a manera de propuesta, el cual regulará a este tipo de Trabajadores en la referida Ley.

El artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vigente, expresa que:

Artículo 8º.- “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”.

La propuesta de reforma a este artículo es la siguiente:

TÍTULO SEGUNDO.

CAPÍTULO VIII.

Artículo 8º.- “Los Trabajadores de Confianza se regirán por las disposiciones especiales contenidas en este Capítulo y por las que de forma general se establecen en esta Ley, siempre y cuando no sean contrarias a las mismas.

Quedan excluidos del régimen de esta Ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la 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”.

2. Condiciones Generales de trabajo entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza

En estricto sentido, el concepto de condiciones generales de trabajo en relación entre el Estado y sus servidores de base, no tiene antecedentes previos al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 27 de noviembre de 1938 y en el que por primera vez se habló de condiciones de trabajo para los burócratas; hay quienes consideran que las condiciones de trabajo pueden remontarse al Código Civil de 1870, en que en los contratos de obra se fijaban entre otros: las jornadas de trabajo de 11 y 12 horas así como otros aspectos de la relación laboral, por lo que es oportuno señalar que en aquella época no había protección para los Trabajadores al servicio del Estado.

En nuestra opinión, no pueden remontarse las condiciones generales de trabajo ni a los códigos civiles, ni al artículo 123 en su texto original de 1917, actualmente el Apartado A y la Ley Federal del Trabajo. Pues, existen las condiciones generales de trabajo fijadas estrictamente en la Constitución, tanto en el Apartado A como en el Apartado B y que son mínimas e irrenunciables y que están contenidas en las 31 fracciones del Apartado A y en las 14 fracciones del Apartado B.

Históricamente han surgido otras instituciones jurídicas que complementan las bases constitucionales laboralmente hablando; por una parte la Ley Federal del Trabajo y por la otra la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la primera se consideran a los contratos colectivos de trabajo y los contratos ley, en los que se fijan condiciones colectivas que regirán el trabajo durante la vigencia de sus contratos y que obligan por igual a los patrones y a los trabajadores. Por lo general estos contratos se forman por el acuerdo de voluntades entre el sindicato que representa a los trabajadores y el patrón; si no existe consenso y aún por la vía de la conciliación, los contratos colectivos de trabajo son sometidos a revisión mediante conflictos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Su vigencia y revisión en cuanto a los salarios es por cada año y a las condiciones en general cada dos años y una vez acordados por las partes son registrados ante la autoridad laboral, pero el principio es que entre las partes fijan las condiciones que habrán de ser plasmadas en los contratos colectivos y en los contratos ley. Lo anteriormente señalado tiene su fundamento legal en los artículos 399 y 399 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

Por cuanto hace al Apartado B del artículo 123 Constitucional, hay una enorme diferencia entre los contratos colectivos, los contratos ley y las condiciones generales de trabajo. Las condiciones generales de trabajo quedaron definitivamente incorporadas al sistema de derecho burocrático con la incorporación del Apartado B al artículo 123 de la Constitución en 1960 y con la creación de la Ley Reglamentaria de dicho Apartado denominada “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado” en diciembre de 1963; en la Ley Reglamentaria del Apartado antes referido se determinó que los titulares fijarán las condiciones generales de trabajo en los términos del artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe señalar que anteriormente se preveía que las condiciones generales de trabajo se fijarían cada seis años, esto con base a que el titular de la dependencia respectiva que fuere nombrado por el Presidente de la República al iniciar su mandato, fuera el que llevara a cabo la revisión respectiva a dichas condiciones generales de trabajo. Posteriormente fue modificado este artículo y en su texto vigente las condiciones generales de trabajo se revisan cada tres años.

La regulación de estas condiciones la podemos ubicar en el **TÍTULO CUARTO: “DE LA ORGANIZACIÓN COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES Y DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO”**, **CAPÍTULO II**, de los artículos 87 a 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que al respecto expresan lo siguiente:

CAPÍTULO II.

Artículo 87.- “Las Condiciones Generales de Trabajo, se fijarán por el titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años”.

Artículo 88.- “Las Condiciones Generales de Trabajo establecerán:

- I. La intensidad y calidad del trabajo;
- II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;
- III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;
- IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;
- V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las mujeres embarazadas, y
- VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo”.

Artículo 89.- “Los sindicatos que objetaren sustancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva”.

Artículo 90.- “Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.

Artículo 91.- “Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento”.

Consideramos que existen diferencias profundas entre el contrato colectivo de trabajo regulado por la Ley Federal del Trabajo y las condiciones generales de trabajo reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que en este sentido procedemos a mencionar algunas de ellas:

- En cuanto a su revisión, el contrato colectivo de trabajo se revisa cada año por cuestiones salariales y cada dos años en su clausulado general.

Las condiciones generales de trabajo se revisan cada tres años, no indica la ley si en esta revisión se comprenderán cuestiones salariales y cuestiones generales.

- El objeto de las condiciones, es el señalado en el artículo 88 que ya transcribimos en líneas anteriores.
- Las condiciones generales de trabajo no son negociadas o acordadas por consenso, sino en los términos del artículo 87 se fijan por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato. Y tomar una opinión no es negociar, ni sentarse en la mesa para discutir las condiciones, ni tampoco se puede exigir la revisión de las condiciones mediante el procedimiento de huelga, lo que sí se puede promover en los términos del Apartado A del artículo 123 de la Ley Federal del Trabajo respecto de los contratos colectivos de trabajo.

El derecho de los sindicatos a objetar sustancialmente condiciones generales de trabajo, lo reconoce el artículo 89 y es ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva; pero no se prevé la huelga, ni ningún otro procedimiento sobre el particular.

- Otra diferencia importante y sobre todo en materia económica, es lo que señala el artículo 91, de que cuando las condiciones generales de trabajo contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, en este caso las condiciones generales deben ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuestión que rebasa totalmente la idea de la posibilidad de que las condiciones puedan ser negociadas.

Las condiciones generales de trabajo obligan a partir de la fecha de su depósito, por lo que podemos notar que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no dice de su registro, sino de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Ahora bien, aquí es en donde llegamos a preguntarnos ¿Qué pasa con los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado frente a las Condiciones Generales de Trabajo? Pues bien, los Trabajadores de Confianza al ser excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no tienen voz ni voto en cuanto a la toma de opiniones respecto a las condiciones generales de trabajo.

En primer lugar porque, como lo señalamos en el capítulo anterior, los Trabajadores de Confianza no tienen derecho para pertenecer a algún sindicato de una dependencia respectiva, esto a razón de que son excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 8º; pero

por supuesto que no es impedimento para que dichos Trabajadores de Confianza puedan formar sus propios sindicatos, claro con sus desventajas que también fueron señaladas en el capítulo anterior.

Una de las claras desventajas es que, como lo señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo habrá un sindicato por cada Dependencia, coartando así el derecho a la pluralidad sindical, por lo que va a ser difícil que los Trabajadores de Confianza puedan formar sus propios sindicatos toda vez que son minoría.

Los Trabajadores de Confianza no son incluidos en las condiciones generales de trabajo de los Trabajadores de Base, pues los Trabajadores de Base solamente velan por sus propios intereses. De esta manera debe aplicarse la Ley Federal del Trabajo supletoriamente, especialmente en su artículo 184, en donde las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los Trabajadores de Confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

Semejante debería de suceder con los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, en donde las Condiciones Generales de Trabajo deban hacerse extensivas a este tipo de trabajadores.

Lógicamente y lo más conveniente es que se haga una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que los Trabajadores de Confianza tengan un Apartado Especial, como se comentó en su momento, en el que se regulen situaciones jurídicas como la estabilidad en el empleo, la formación y constitución de sindicatos propios y sobre todo que se regulen las Condiciones Generales de Trabajo que se deberán aplicar a este tipo de Trabajadores.

Se puede observar con claridad una enorme desventaja que existe para los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, llegando así al absurdo de no incluirlos en las Condiciones Generales de Trabajo que imperan en cada Dependencia; de tal manera, es necesario que todos y cada uno de los Titulares de las Dependencias respectivas incluyan a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado en las Condiciones Generales de Trabajo que imperen en todas y cada una de dichas Dependencias, pero no para restringirle aún más sus derechos, que ya son mínimos, sino por el contrario, para incluirlos y asegurar que este tipo de trabajadores les serán aplicadas las Condiciones Generales de Trabajo que les son aplicables a los demás Trabajadores que laboren en las Dependencias respectivas.

3. La Subordinación como elemento de la relación de laboral entre el Estado y sus Trabajadores de Confianza

En este tema nos abocaremos única y especialmente a lo que se refiere al concepto de subordinación que precisamente es un elemento indispensable para acreditar una relación de trabajo; este concepto de subordinación que va de la mano con la relación de trabajo, lo ubicaremos en los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

Así pues, este tema se hace interesante ya que podría pensarse que este tipo de trabajadores al ser excluidos del régimen de la referida Ley, no están subordinados al Titular de la Dependencia respectiva, como podría suceder con los trabajadores que prestan sus servicios mediante contrato de servicios profesionales o aquellos que los prestan por honorarios.

Pero la realidad es que aunque estén excluidos del régimen de la Ley antes mencionada, si hay subordinación entre los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y el Titular de la Dependencia de que se trate; por lo tanto, al haber una subordinación de por medio entre el que presta su fuerza de trabajo a cambio

de una remuneración y el que la recibe, entonces hay relación jurídica de trabajo entre estas dos personas.

Así entonces, basándose en distintas Jurisprudencias emitidas por nuestros más altos Tribunales en materia laboral podríamos definir lo que debe entenderse por subordinación, como por ejemplo:

SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE. Subordinación significa, por parte del Titular de la Dependencia respectiva, un poder jurídico de mando, correlativo a un poder de obediencia por parte de quien presta el servicio. Por lo tanto, la subordinación obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del Titular o sus representantes, a cuya autoridad estarán sujetos los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo.

Tesis V, 2º 162 L; TOMO: XIV, septiembre de 1994, pág. 440. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

De igual forma:

SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE. La subordinación elemento característico de la relación laboral, consiste en la facultad que tiene el Titular de la Dependencia respectiva, en todo momento dentro de las horas de prestación del servicio de mandar al trabajador para el desarrollo del trabajo y, correlativamente, en la obligación del trabajador de cumplir con las condiciones y exigencias del trabajo.

Tesis 216,486; TOMO XI, mayo de 1993; pág. 407; Semanario Judicial de la Federación; Octava Época; Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Al analizar estos conceptos, podemos observar que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado se encuadran perfectamente en las Tesis de Jurisprudencia anteriormente transcritas, toda vez que este tipo de trabajadores son los que están más allegados al Titular de la Dependencia de que se trate, por

lo tanto, los trabajadores en comento tienen el deber de obediencia hacia el Titular, por lo que éste último tiene ampliamente facultades con poder de mando hacia el primero dentro de las horas de servicios, siempre y cuando se refieran y se aboquen únicamente al trabajo. A fin de cuentas sí hay relación jurídica de trabajo entre el Titular de la Dependencia respectiva y los Trabajadores de Confianza a su cargo, puesto que hay subordinación de por medio.

Hay que recordar que en los capítulos anteriores, cuando se explicó el tema de la relación jurídica de trabajo entre el Estado como Patrón y los trabajadores a su cargo, se expuso el tema del nombramiento, del cual se expresó que no basta el nombramiento que expide la autoridad respectiva a un trabajador para probar una relación jurídica de trabajo, sino que va acompañado de otro elemento esencial como es la subordinación y al respecto transcribo las siguientes tesis Jurisprudenciales:

SUBORDINACIÓN, ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE TRABAJO. La sola circunstancia de que los trabajadores de una institución se presenten a la misma a cobrar su salario, ello no puede considerarse como una relación jurídica de trabajo que evidencie la prestación de sus servicios personales subordinados, pues dicha subordinación es un elemento esencial en las relaciones laborales, por lo que a falta de ella resulta inexistente la relación laboral.

Tesis 219, 011; TOMO X, julio de 1992; pág. 416; Semanario Judicial de la Federación; Octava Época; Primer Tribunal Colegiado del Duodécimo Circuito.

Y en el mismo sentido:

SUBORDINACIÓN, ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACIÓN DE TRABAJO. La sola circunstancia de que un profesional preste servicios a un patrón o Titular de una Dependencia de Gobierno y reciba una remuneración por ello, no entraña necesariamente que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja

ese vínculo es necesaria la exigencia de una subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos de prestación de servicios profesionales, es decir, que exista por parte del patrón o del Titular de la Dependencia respectiva un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien preste el servicio.

Tesis 531, Volumen 1º, Tomo V; Parte SCJN; pág. 351, Apéndice de 1995, Séptima Época, Cuarta Sala.

Efectivamente, como lo señalan las dos Jurisprudencias anteriormente transcritas, no basta con que los trabajadores al servicio del Estado se presenten a cobrar su salario para que exista una relación jurídica de trabajo, o bien, que presenten su nombramiento respectivo que les haya expedido previamente, sino que necesariamente hace falta un requisito indispensable para que se pueda dar la relación jurídica de trabajo entre el Estado como Patrón y los trabajadores a su servicio. Asimismo, es claro que entre el Estado como Patrón y los profesionistas que están contratados mediante un contrato de prestación de servicios profesionales no hay relación jurídica de trabajo, pues para que la haya es necesario que exista una subordinación, es decir, un poder jurídico de mando del primero hacía los segundos caso que aquí no sucede.

Así entonces, entre el Estado como Patrón y los Trabajadores de Confianza a su servicio si existe relación jurídica de trabajo, toda vez que cuentan con todos y cada uno de los requisitos para que exista la misma como pueden ser por mencionar los más importantes, que hay de por medio un nombramiento expedido por autoridad facultada para ello y principalmente una subordinación, que significa un poder jurídico de mando del Titular de la Dependencia de Gobierno hacía los trabajadores tanto de base como de confianza a su servicio.

Al respecto y a manera de aclarar todo lo anteriormente comentado, reproducimos la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA SUBORDINACIÓN ES UN ELEMENTO DE SU RELACIÓN LABORAL. No es exacto que en el trabajo burocrático no exista el elemento de la subordinación, ya que si bien es cierto que en los artículos 3º y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se menciona expresamente tal elemento, sino que únicamente se alude a la expedición de nombramiento o a la inclusión en la lista de raya de trabajadores temporales como origen de la relación laboral, no lo es menos que esa característica se desprende del diverso artículo 44, fracción I de la invocada Ley, al establecer como obligación a cargo del trabajador la de desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, derivándose de tal prevención el elemento en cuestión, que no consiste sino en la facultad de mando de parte del Titular del órgano estatal y en el deber de obediencia a cargo del trabajador.

Tesis 517, 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Mujica García. Secretario: Eduardo Sánchez Merado.

Informe de 1989, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis, número 22, Pág. 495.

Por todo lo anteriormente expresado, señalado y comentado, no se puede descartar el elemento de la subordinación como algo sin el cual no puede existir una relación jurídica de trabajo y los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado están completamente subordinados al Titular de la Dependencia respectiva y ellos más que nadie, pues son a quienes se les confían todos los asuntos de la Dependencia y a quienes el Titular les confía todos sus secretos y pretensiones laborales, lo que piensa hacer respecto a los demás trabajadores a su cargo, en fin un sin número de planes que son trascendentales para el desarrollo de la Dependencia y por ende del Estado, por eso y por más, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado merecen tener una **estabilidad en el empleo**.

4. Los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado en relación con el Servicio Profesional de Carrera

Para comenzar con el desarrollo de este tema, definiremos lo que debe entenderse como servicio de carrera. Así tenemos que: “Es aquel que da la oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a los puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”.¹

El servicio de carrera también ha sido llamado:

- Servicio Civil de Carrera;
- Servicio Profesional de Carrera;
- Servicio Civil y Carrera Administrativa, y
- Carrera Administrativa, entre otros.

Actualmente el Estado debe modernizarse y organizar adecuadamente su estructura, la cual sólo podrá realizarse si se establecen objetivos idóneos y precisos, tres son los elementos indispensables para ello:

- Marco jurídico;
- Instalaciones adecuadas para óptimo rendimiento, y
- Personal con servicio de carrera.

Las bases enunciadas en el primer y segundo punto, son esenciales para que se dé el último.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 546-547.

Un gran número de autores sostienen que no es posible obtener rendimiento de las personas al servicio de una institución, sino cuando se garantiza que quienes ingresan a su servicio reúnan las mejores condiciones personales, poseen un alto grado de motivación y sean objeto de continuos procesos de perfeccionamiento, todo lo cual no se consigue sino mediante el establecimiento de sistemas técnicos de selección, de la implementación de programas permanentes de adiestramiento y capacitación y de convertir el trabajo en una fuente de satisfacción para los empleados, objetivos cuyo desarrollo y ejecución se compendian en el concepto de carrera administrativa.

Lo que realmente impulsa a constituir un Servicio Profesional de Carrera son los siguientes puntos:

- Institucionalización de un sistema de méritos, no de recomendaciones.
- Posibilidad de adelantar los ascensos, que se traduce en una necesidad de reconocimiento.
- Mejor selección de las personas para cargos de la administración pública.
- Posibilidad de una mayor capacidad para el cargo específico y para la promoción.
- Estabilidad en el empleo, es decir, la necesidad de seguridad y permanencia en el trabajo.
- Posibilidad de disminuir las arbitrariedades.
- Posibilidad de medir la efectividad de las personas, lo que se traduce en la evaluación del desempeño.
- Régimen disciplinario que garantice los derechos humanos de defensa.
- Necesidad de hacer funcionar las normas legales y constitucionales existentes.
- Posibilidad de aumentar el alcance de control del Estado sobre su personal.
- Favorecer la participación de los empleados en decisiones.
- Fuerzas restrictivas.
- Suprimir el favoritismo en la selección de personal.

- Mucha movilidad, con motivo de los ceses, que puede afectar el desarrollo de los trabajos.
- Que se apliquen correctamente los criterios, no interpretaciones confusas y oscuras que protegen a unos y afectan a otros.

El servicio de carrera en nuestro país haría que los empleados públicos ingresaran, ascendieran y tuvieran una disciplina independiente de toda motivación política. Abarcaría tres instancias básicas:

- Ingreso;
- Permanencia, que es lo que se entiende como estabilidad en el empleo, y
- Retiro.

Los fines del servicio profesional de carrera son:

- Mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización del trabajo del Estado, y
- Que haya igualdad de oportunidades.

Todos los servicios de carrera son de confianza, por lo tanto son excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es oportuno recordar que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no tienen **estabilidad en el empleo**, como hicimos mención en las diversas Tesis de Jurisprudencia que hemos venido transcribiendo a lo largo de este Capítulo y también haciendo referencia a lo que dispone el artículo 8º de la Ley antes mencionada, pues bien, parece ser que con el Servicio Profesional de Carrera los Trabajadores de Confianza van a tener la oportunidad de conseguir la permanencia en sus empleos, es decir, tendrán una protección legal mayor lo que se traduce en una estabilidad en el empleo.

Ahora bien, para que los ciudadanos en general o los Servidores Públicos puedan aspirar a un puesto de la Administración Pública, deben ser designados por medio de un concurso de oposición conforme a los reglamentos de escalafón de las Dependencias respectivas. La oposición consiste en que varios aspirantes concurren a un concurso otorgándose el cargo al que tenga las mejores notas; de esta manera, existen dos clases de oposición: la general y la especial.

En la primera, participan ciudadanos que reúnen ciertos requisitos, sean o no funcionarios y en la segunda o también denominada “cerrada”, es sólo aplicable a Funcionarios y Empleados Públicos.

Así pues, en el mes de agosto del año 2000 se discutió la aprobación de una iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, la cual consta de 68 artículos y cuatro transitorios. Según su exposición de motivos, esta ley se crea para establecer los principios básicos de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, con el fin de contar con una Administración Pública honesta, moderna y eficiente.

Esta iniciativa contiene un sistema de profesionalización que elimina la práctica de los nombramientos con base en el “amiguismo o compadrazgo”, a través de un sistema claro y transparente de reclutamiento y selección de los servidores públicos. Respeto el principio de igualdad de oportunidades, incorpora la obligación de realizar exámenes de oposición y evaluaciones periódicas, promueve la especialización, impulsa la profesionalización, establece derechos y responsabilidades y plantea esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y en la capacidad profesional. Además permite la participación de los Servidores Públicos de los Órganos Desconcentrados.

Así las cosas y después de una ardua lucha de los legisladores por analizar esta iniciativa, el Secretario de la Función Pública Eduardo Romero Ramos en

Enero del 2004, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 37 fracción VI Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, emite las siguientes consideraciones respecto de lo que significa el Servicio Profesional de Carrera y su Ley:

“Que dentro del diagnóstico que establece el apartado 7.3.6 “Combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo” del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se destaca la limitada atención que se ha dado a la formación y capacitación de los servidores públicos para dotarlos y actualizarlos en el desempeño de su quehacer y facilitar la asunción de responsabilidades mayores, además de la falta de seguridad de dichos servidores con respecto a su empleo y la consecuente pérdida en las instituciones por los cambios continuos y discrecionales de funcionarios y técnicos; situaciones que requieren de un sistema que propicie el desarrollo del servicio público de carrera con base en el desempeño;

“Que una de las aspiraciones más antiguas de la sociedad mexicana es la creación de un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, como instrumento administrativo que coadyuvará a consolidar la democracia en nuestro país, toda vez que contar con un cuerpo de servidores públicos profesionales que no se encuentre sujeto a los cambios sexenales, permitirá dar continuidad a los programas de gobierno exitosos;

“Que el Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo con que cuentan las instituciones públicas para fortalecer el Estado de Derecho, toda vez que tener un Sistema basado en la igualdad de mérito y oportunidades, permitirá contar con una estructura administrativa profesional, especializada y con experiencia que logre sin influencias políticas, ni discriminación de ningún tipo, cumplir y atender de manera eficiente con las expectativas y necesidades de la población;”

“Que para dar cumplimiento a la exigencia formulada por la sociedad mexicana, el 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento, y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;

“Que los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán los cuerpos técnicos especializados encargados de la implantación, operación y evaluación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, siendo responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias, con el propósito de prestar un mejor servicio público a la sociedad;

“Que los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, tendrán la responsabilidad de actuar como dos instancias con miembros y atribuciones distintas, por un lado serán Comités de Selección cuya función estará encaminada a coordinar los procedimientos de selección de aspirantes a formar parte del Servicio Profesional de Carrera, y por el otro, en su carácter de Comités de Profesionalización estarán a cargo de implantar, desarrollar y evaluar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera al interior de la Dependencia.”²

Así entonces, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contiene 80 artículos y siete transitorios y en donde lo sobresaliente de esta Ley en relación con el tema que ahora nos ocupa, es decir, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, es lo siguiente:

² *Ibidem.* pp. 783-785.

Antes que nada, los principios que rigen el Servicio Profesional de Carrera son:

- La legalidad.
- La eficiencia.
- La objetividad.
- La imparcialidad.
- La equidad.
- La competencia por mérito.

La Ley establece y define a quiénes se les considerarán Servidores Públicos de Carrera, para lo cual señala que son las personas físicas integrantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia.

Esto se puede traducir en que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado son a quiénes se les aplica realmente la Ley del Servicio Profesional de Carrera y que a nuestro parecer es una posibilidad de que este tipo de trabajadores ha crecido para obtener su tan anhelada **estabilidad en el empleo**. Pero al respecto señala la Ley que la pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la Administración Pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos por razones políticas o por causas y procedimientos no previstas en ésta o en otras Leyes aplicables.

Esto quiere decir que los Servidores Públicos de Carrera, que son los Trabajadores de Confianza de las Dependencias respectivas, no podrán ser cesados sino por causas justificadas e imputables a ellos mismos, lo que también quiere decir que la Ley del Servicio Profesional de Carrera les proporciona a este tipo de Trabajadores la estabilidad en su empleo.

En la **Ley del Servicio Profesional de Carrera** también se establecen los sujetos que no formarán parte de este sistema de profesionalización entre los cuales encontramos por mencionar algunos:

- El personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República y en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República, los Subsecretarios, los Oficiales Mayores, así como los puestos homólogos a estos cargos;
- Los miembros de las Fuerzas Armadas, los miembros del Servicio Exterior Mexicano;
- El personal del INEGI, los empleados superiores de Hacienda, el personal del magisterio, médicos, paramédicos, enfermeras y grupos afines, y
- El personal adscrito al Servicio Civil de Carrera dependiente de la Procuraduría General de la República, los servidores públicos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La principal razón por la que los Servidores Públicos anteriormente señalados quedan fuera de este sistema de profesionalización, es porque en su mayoría son Servidores Públicos de Confianza de alto rango, es decir, estos Servidores Públicos serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, en el caso del punto uno y tres; en el caso del punto dos, porque los miembros de las Fuerzas Armadas y los miembros del Servicio Exterior Mexicano se rigen por sus propias leyes, es decir, la Ley de Ascenso y la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, respectivamente; y en el caso del punto cuatro, porque el personal adscrito al Servicio Civil de Carrera dependiente de la Procuraduría General de la República se va a profesionalizar mediante el Servicio Civil de Carrera del Poder Judicial de la Federación.

El sistema comprenderá dos modalidades:

- Del personal de base. Podrán incorporarse a dicho sistema previa solicitud individual y expresa presentada ante el Comité para ser evaluados periódicamente. Su incorporación respetará los derechos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás leyes aplicables y también tendrán derecho a ocupar un puesto de confianza, previa licencia, y
- Del personal de confianza. Se clasificarán en Servidores Públicos de Carrera y Servidores Públicos de Libre Designación. Los primeros son aquellos que aprobaron los procedimientos de reclutamiento y selección de dicha ley, los segundos son los nombrados y removidos libremente por los Titulares de las Dependencias dentro del sistema. El puesto de libre designación podrá convertirse en puesto de carrera, pero éste no podrá convertirse en aquél.

El reclutamiento corresponde a cada dependencia y es el procedimiento que permite a las dependencias atraer a los mejores aspirantes que cubran el perfil y demás requisitos para la ocupación de un puesto vacante o de nueva creación dentro del sistema. El procedimiento se lleva a cabo mediante convocatorias abiertas que son dirigidas a los servidores públicos en general o para todo interesado, o bien cerradas que son dirigidas exclusivamente a por lo menos dos Servidores Públicos de la misma dependencia.

Se regula la permanencia y desarrollo de los servidores públicos de carrera y de libre designación, lo que bien se podría traducir en una **estabilidad en el empleo**. Asimismo se regulan las causas de cese, muy parecidas a las que expresa el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que son las siguientes:

- Por renuncia escrita formulada por el propio Servidor Público.
- Por muerte.

- Por incapacidad permanente física o mental que le impida la realización de sus funciones.
- Por sentencia ejecutoriada que imponga al servidor una pena que le prive de su libertad.

En caso de separación por reestructuración, reducción de plazas o cese injustificado, los Servidores Públicos de Carrera tendrán derecho a una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del sistema.

Aquí sobresale algo importantísimo y es que los **Trabajadores de Confianza** por fin van a recibir una indemnización en términos de Ley por el cese injustificado; es claro que es un avance a paso agigantado pues esto si se traduce en estabilidad en el empleo.

Pero en general, se tienen un gran avance con este Servicio Profesional de Carrera, ya que de alguna forma ya se mencionan a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y se les incluye en el Sistema de Profesionalización para la Administración Pública Federal Centralizada.

Así también se ha dado un gran paso, toda vez que ya son muy pocos los Servidores Públicos que quedan fuera de este sistema de profesionalización y por razones muy obvias, pues la mayoría son los que prestan sus servicios para la Presidencia de la República y por supuesto estos Servidores Públicos son nombrados y removidos libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que estos servidores públicos son removidos de su cargo al término de cada sexenio, es decir, con la elección del nuevo Presidente de la República quien es el que designa libremente a los nuevos Servidores Públicos que lo ayudarán para el desempeño de su cargo.

Lo único que se debe subsanar en relación con este Sistema de Profesionalización es que los Servidores Públicos por libre designación puedan tener derecho a la indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del sistema, si se remedia este problema los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tendrán el tan anhelado derecho de la estabilidad en el empleo, pues en caso de que se viole este derecho a la indemnización por un cese injustificado se podrá acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir estos tipos de controversias, así como lo señala la propia Ley en comento y al respecto expresa que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las Dependencias y los Servidores Públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Pero a nuestro parecer, la principal solución sería incluir a los Trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así se comenzaría con un gran paso para que este tipo de trabajadores pudieran tener la estabilidad en el empleo.

Así entonces, la Ley del Servicio Profesional de Carrera tiene varios aspectos importantes en relación con la **estabilidad en el empleo** para los **Trabajadores de Confianza** al servicio del Estado y que son:

Por principio de cuentas los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado son incluidos en esta **Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal**.

En segundo lugar, esta Ley les **otorga** a los **Trabajadores de Confianza** al servicio del Estado dos derechos muy importantes, el primero es el derecho a la

estabilidad en el empleo dentro del sistema del servicio de carrera y el segundo derecho es que pueden recibir una indemnización en caso de cese injustificado.

En cuanto al primer derecho mencionado anteriormente que es el de la estabilidad en el empleo, es importante destacar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera regula este principio para efectos positivos y que son aplicados a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado. Este principio se traduce en que los Trabajadores de Confianza regulados por la Ley del Servicio Profesional de Carrera única y exclusivamente van a poder ser cesados por causas justificadas, es decir, imputables a ellos, mismas que ya quedaron detalladas en líneas anteriores; asimismo, los Trabajadores de Confianza de Carrera tendrán **derecho** a una **indemnización** de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de servicios prestados dentro del sistema, por lo que únicamente debería subsanarse el hecho de que los Trabajadores de Confianza por Libre Designación también tuvieran el derecho de la indemnización de tres meses de sueldo y los veinte días por cada año de servicios prestados dentro del sistema.

En tercer lugar, la Ley del Servicio Profesional de Carrera no asegura expresamente la inamovilidad de los Servidores Públicos dentro de este sistema, pero sí garantiza que no podrán ser removidos libremente por algún Titular de alguna Dependencia o por procedimientos de la misma Ley o de otras leyes. Lo que si nos queda bastante claro es que los Servidores Públicos que sean regulados por esta Ley si pueden ser removidos o cesados por causas imputables a ellos mismos.

Y por último, los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre los servidores públicos contemplados por la Ley en comento y las dependencias serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así también se aplicará para tal efecto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, tal y como lo

establece el artículo 79 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y que a la letra expresa:

Artículo 79.- “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los Servidores Públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrán aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo”.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública, confirma el gran interés por la instauración de un Servicio Profesional de Carrera que opere en el ámbito de la Administración Pública Federal; más que un acto de creación de un nuevo Órgano de Gobierno, los legisladores se han abocado a contribuir, mediante un sistema de servicio profesional de carrera, al establecimiento de una Administración Pública eficiente y atenta a cumplir con el fin último del servicio público: responder a las demandas de la población.

Los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, son garantía de que el desarrollo de las actividades se llevará a cabo de manera profesional y por tanto, generarán resultados positivos en el ejercicio de la función pública.

En este sentido, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades. De manera expresa se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón del género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

Los procedimientos que conforman el sistema, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los Servidores Públicos.

Todos estos elementos que conforman a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública proporcionan una garantía de calidad que permite atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país. Contar con todos estos recursos, sin duda, se reflejará en la actualización, simplificación y modernización de la Administración Pública Centralizada, así como en la transparencia de sus actividades.

De esta forma, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública sí cumple con las expectativas que demandan los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, ya que les otorga de cierta forma una **estabilidad en el empleo** y como se mencionó en párrafos precedentes, esta Ley no asegura expresamente que los Servidores Públicos de Confianza sean inamovibles dentro de este sistema pero sí garantiza que no podrán ser removidos de manera libre y unilateral por algún Titular de alguna Dependencia respectiva, por lo que los Trabajadores de Confianza que se ubiquen dentro del Sistema de Profesionalización de Carrera sólo podrán ser cesados por causas imputables a ellos mismos.

5. Una urgente reforma a la fracción XIV, del Apartado B, del artículo 123 constitucional y al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Comenzando con la fracción XIV, del Apartado B del artículo 123 constitucional, esta fracción es la que limita los derechos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, pues como lo hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, el constituyente sólo le dio dos derechos a estos trabajadores, como son el derecho a percibir un salario y a recibir los beneficios de la seguridad

social, sin embargo, este tipo de trabajadores no tienen el derecho a la estabilidad en el empleo, derecho que se busca para otorgárselo a estos trabajadores con el desarrollo de este trabajo.

La estabilidad en el empleo reviste una importancia destacada ya que es la base de los demás derechos de los trabajadores.

En el derecho positivo mexicano, se puede decir que en tanto subsistan las causas o materias que originaran un trabajo, éste debe subsistir o dicho en otra forma, no se puede dar por concluida una relación de trabajo si no existen causas que no justifiquen su disolución. En consecuencia, la duración de las relaciones de trabajo no se encuentra al arbitrio del patrón, sino que está regulada por la Ley.

Al respecto cabe señalar que desde 1960, año en que se adicionó el Apartado B al artículo 123 constitucional, se consignaron en la fracción IX (cuyo texto no ha sido reformado y, por lo mismo, se encuentra vigente en sus términos originales) diversas disposiciones que tienen por objeto proteger la estabilidad en el empleo de los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal. Las disposiciones de referencia son las siguientes:

...IX. “Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

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

De esta manera se entiende con esta fracción que **“todos los trabajadores, tanto de base como de confianza al servicio del Estado gozarán de una estabilidad en el empleo”**, pero en la fracción XIV a los

Trabajadores de Confianza se les restringe el derecho de gozar una estabilidad en su empleo.

De hecho, diversas Jurisprudencias, algunas ya mencionadas en el presente trabajo, hacen hincapié a dicho derecho, en donde se expresan que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, por ejemplo transcribiremos la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL EN 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.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo V. Materia del Trabajo. Primera Parte. SCJN. Volumen 1. Tesis 655. Pág. 532.

Así entonces, la fracción XIV, del Apartado B, del artículo 123 constitucional es una excepción a lo que menciona la fracción IX del mismo Apartado, ya que limita y restringe derechos a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, derechos que gozan los trabajadores de base.

En nuestra opinión, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deberían ser los trabajadores a quien con mucho más razón se les debería dar estabilidad en el empleo, ya que son trabajadores a quien se les confían asuntos

que no son confiados a los Trabajadores de Base, por lo que el puesto de confianza es muy delicado y muy celoso desde un punto de vista laboral.

La fracción XIV, anteriormente mencionada, tiene la función de reducir los derechos de los Trabajadores de Confianza solamente a dos, por si fuera poco, es la última fracción con la que culmina el Apartado B del artículo 123 constitucional, por lo que es una fracción con una función de excepción a los derechos de los demás trabajadores. En efecto, en las trece fracciones que componen el Apartado B del artículo 123 constitucional, se dan toda una serie de derechos que les corresponden a los trabajadores al servicio del Estado, como son: el derecho a laborar una jornada de trabajo que no puede exceder de 8 horas; el derecho a gozar un día de descanso a la semana; el derecho a gozar de vacaciones; el derecho a percibir un salario y a recibir las normas protectoras que de él deriven; un derecho de escalafón; el derecho a la estabilidad en el empleo; el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses; el derecho a recibir seguridad social por parte del Estado; el derecho a someter sus diferencias que tengan con el Estado ante un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hasta la fracción XIII, parecería que todos los derechos que se consagran en el Apartado B del artículo 123 constitucional son extensivos tanto para los Trabajadores de Base al servicio del Estado como para los Trabajadores de Confianza, pero la última fracción que compone dicho Apartado significa la excepción para los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, pues los Trabajadores de Base gozarán de todos los derechos mencionados en las trece primeras fracciones y que ya mencioné anteriormente, pero a los Trabajadores de Confianza se les reduce a dos derechos como son el derecho a gozar de las medidas protectoras al salario y el derecho a recibir los beneficios de la seguridad social por parte del Estado, para una mejor comprensión transcribiremos dicha fracción:

...XIV. “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.

En efecto, esta fracción al expresar en su primera parte que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza se refiere a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional y así esta Ley determina los cargos considerados como de confianza en un exhaustivo y desarrollado artículo 5º, en donde el legislador realizó una numeración bastante extensa sobre a quiénes se les considerará, para efectos de esa Ley, como Trabajadores de Confianza dentro de los tres Poderes de la Unión, es decir, en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así entonces, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tienen limitados sus derechos, tal y como lo señala la Jurisprudencia que a continuación transcribimos:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, Apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de ese tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto

que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.

Vols. 121-126, Pág. 92, Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 5 votos.

Vols. 139-144, Pág. 54. Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 145-150, Pág. 65. Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

Vols. 169-174, Pág. 46. Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 175-180, Pág. 44. Amparo Directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 5 votos.

La clasificación es, por supuesto, perfectamente entendible y no hay dudas como las que genera el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo. El Estado decide por sí mismo y deja sin derecho alguno a quienes, en razón de la importancia de la función, asumen las principales responsabilidades en el destino de la administración pública.

No es entendible porqué el legislador decidió echar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los empleados de confianza, pues lo que se puede observar es una clara contradicción en esa Ley, pues primeramente señala quiénes son Trabajadores de Confianza (artículo 5º) y luego los excluye del régimen de la misma Ley (artículo 8º). Pero lo que sí se entiende es que estos trabajadores quedan en completo estado de indefensión, pues al ser excluidos del régimen de la multireferida Ley quedan privados de muchísimos derechos, derechos que sí tienen los Trabajadores de Base, por lo que hay de cierta manera una discriminación legislativa por razones políticas.

Por consiguiente y a manera de propuesta, la fracción XIV del Apartado B del artículo 123 constitucional debería ser reformada, para que su texto expresara lo siguiente:

...**XIV.** “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los trabajadores de base al servicio del Estado, para lo cual se atenderá a lo que expresa este Apartado y su Ley Reglamentaria”.

En cuanto al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual es similar al artículo 8º del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, señala expresamente que, entre otros, quedan excluidos del régimen de esa Ley los Trabajadores de Confianza a que se refiere el artículo 5º, mismo que ya fue transcrito en múltiples ocasiones. Efectivamente, según el texto del artículo en comento, los Trabajadores de Confianza no gozarán de los beneficios y derechos que esa Ley concede a los Trabajadores de Base, en consecuencia es oportuno afirmar que para efectos de ese ordenamiento, los Trabajadores de Confianza están totalmente desprotegidos por cuanto a sus derechos se refiere.

Si bien es cierto que los Trabajadores de Confianza no se insertan en el régimen laboral que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la autoridad no puede pasar por alto el régimen de garantías individuales, que en el apartado de derechos de los servidores públicos en general se observa y que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la garantía de audiencia, por lo cual se exige a la autoridad, de conformidad con lo estipulado en el artículo 14, que escuche en defensa al interesado, antes de ordenar la baja definitiva para que tenga oportunidad de aportar pruebas para hacer valer sus derechos; lo mismo podría decirse acerca de la garantía de legalidad (artículo 16) que ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causen perjuicios a los Trabajadores de Confianza.

En este sentido tendría que reformarse el artículo 8º de la Ley referida anteriormente, esto a efecto de eliminar la exclusión de los trabajadores de confianza, incluirlos en la Ley, darles sus propios derechos, por supuesto, esto se traduciría en una **estabilidad en el empleo**. Respecto de los demás ocupantes de este artículo, bastaría señalar que se sujetarán a sus propias leyes.

Es por eso que los derechos que les corresponden a los Trabajadores de Base al servicio del Estado y los que lleguen a lograr con sus luchas, se hagan extensivos a los Trabajadores de Confianza, nos parece que es lo más justo.

Como podemos observar, el legislador trato de que en la Ley de una manera u otra se restringieran los derechos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado. Primero, la Constitución sólo les da el derecho a percibir un salario y el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social; posteriormente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 2º determina que la relación jurídica de trabajo se entenderá entre los Titulares de las Dependencias y las instituciones citadas en el artículo 1º y los Trabajadores de Base a su servicio, por lo que en este artículo se aprecia claramente la exclusión a los Trabajadores de Confianza.

En el artículo 5º el legislador define quiénes son los Trabajadores de Confianza y luego cae en el error de excluirlos del régimen de la Ley en el artículo 8º, aberración del tamaño del mundo. Ahora bien, con respecto al derecho de formar un sindicato, los Trabajadores de Confianza se encuentran en estado de indefensión, pues la fracción X del Apartado B del artículo 123 constitucional, anteriormente transcrito, señala que: “Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes”, por lo que debe entenderse que tanto Trabajadores de Base como de Confianza al servicio del Estado pueden formar sus propios sindicatos; así entonces el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, manifiesta que en cada dependencia sólo habrá un sindicato, y en caso de que concurren varios grupos de trabajadores que

pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario; el artículo 69 expresa que todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, por lo que se entiende que los trabajadores de base y los trabajadores de confianza formar parte del mismo sindicato en la misma Dependencia, pero la excepción la encontramos en el artículo 70 de la Ley de referencia, en donde se expresa que los Trabajadores de Confianza no podrán formar parte de los demás sindicatos. También se puede entender con la lectura de todos estos artículos que los Trabajadores de Confianza, si bien es cierto que no pueden formar parte de los sindicatos de los Trabajadores de Base, si pueden formar sus propios sindicatos, pero hay otra excepción en el artículo 68 de la multireferida Ley, al decir este artículo que en cada Dependencia sólo habrá un sindicato y en caso de que hayan varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el registro al mayoritario, por lo que, como mencionamos en líneas anteriores, jamás los Trabajadores de Confianza podrán formar sus sindicatos, pues es claro y obvio que estos tipos de trabajadores son minoría respecto de los de base.

Por todo lo anteriormente manifestado, con este trabajo se pretende que todos los derechos que tienen los Trabajadores de Base al servicio del Estado se extiendan a los de confianza. Que se les incluya en la Ley, que se les de **estabilidad en el empleo**, que en la práctica se les dé el derecho a formar sus propios sindicatos, igualmente en la práctica que se les dé el derecho a estallar huelgas y demás derechos que devienen de los ya mencionados.

Así al llegar a este tema, todavía se debe discutir sobre la exclusión de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado y en donde evidentemente y a todas luces se puede observar que esto significa una restricción a una serie de derechos que los referidos trabajadores deberían tener y que deben tener, si no fuera por la multimencionada exclusión de los Trabajadores de Confianza al

servicio del Estado, lógicamente esto afecta la estabilidad en el empleo que es uno de los principales derechos que deben tener este tipo de trabajadores.

En la estabilidad en el trabajo está la idea de la dignidad, uno de los principios clave de la justicia social. A ese principio se añade la idea de la libertad del hombre frente al hombre, otro de los principios centrales de la justicia social, porque la certeza del presente y del futuro otorga al trabajador la fuerza y el valor de defender sus derechos. Quien no está a merced de otro, sabe que nada ni nadie puede impedir sus acciones. Y en el fondo de estos conceptos encontramos la idea de la igualdad, porque quien defiende su derecho con dignidad y libertad es igual al otro.

A la **estabilidad en el empleo** se le puede caracterizar diciendo que es el derecho del trabajador a permanecer en sus funciones en tanto subsista la materia de trabajo y a percibir los beneficios consecuentes.

Como sabemos, la situación de los servidores públicos en relación con el derecho a permanecer en el empleo es muy diferente según se trate de Trabajadores de Base o de Confianza.

Los Trabajadores de Base gozan de estabilidad en el trabajo, lo que en el ámbito burocrático se conoce como inamovilidad. Sólo pueden ser cesados o despedidos si incurrir en alguna de las causas de rescisión que tenga fundamento en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y previo cumplimiento de las formalidades establecidas por dicho ordenamiento.

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.

En este apartado es en donde proponemos que los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deban tener la tan mencionada estabilidad en el empleo, como principal derecho para todo tipo de trabajadores.

Por ello, uno de los objetivos principales de este trabajo es el de reformar el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el objeto de eliminar la exclusión de los Trabajadores de Confianza e incluirlos en la Ley antes citada en un **Capítulo Especial**, es decir, crear dentro del **TÍTULO SEGUNDO** de esa Ley el **CAPÍTULO VIII**, tal y como sucede en la Ley Federal del Trabajo. En este **CAPÍTULO ESPECIAL** deben determinarse los derechos y obligaciones que deben tener y cumplir respectivamente estos Trabajadores, establecer las condiciones de trabajo que operarán para los mismos, determinar las formas en que se terminará la relación jurídica de trabajo entre estos Trabajadores y el Titular de la Dependencia respectiva, así como la forma en que harán valer sus derechos frente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en contra de los Titulares de las Dependencias; en nuestra opinión, esto se traduciría en una estabilidad en el empleo.

De esta forma y a manera de propuesta, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debería ser reformado, para que en su texto se expresara lo siguiente:

TÍTULO SEGUNDO.

CAPÍTULO VIII.

Artículo 8º.- “Los Trabajadores de Confianza se regirán por las disposiciones especiales contenidas en este Capítulo y por las que de forma general se establecen en esta Ley, siempre y cuando no sean contrarias a las mismas.

Quedan excluidos del régimen de esta Ley los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la 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”.

Los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado al no contar con una legislación específica aplicable a ellos, se les niega en forma absoluta el derecho a la estabilidad, limitándose a una sola causal, como lo es la llamada “pérdida de la confianza”, como hecho sujeto a la apreciación subjetiva del titular del órgano estatal para que proceda inmediatamente su cese.

Todo ello pone en manifiesto la injusticia de los preceptos que restringen los derechos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

No cabe duda que es necesario de que se les conceda a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado el derecho a la estabilidad en el empleo, en este sentido se les debe integrar o incluir plenamente al Apartado B del artículo 123 constitucional, ya que así como el Funcionario o Trabajador de Confianza se compromete con el gobierno para su buen desempeño, éste a su vez, le debe corresponder.

6. Conflictos de los Trabajadores de Confianza ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Al llegar a este último tema, el cual se subdivide en dos incisos, mismos que se desarrollarán más adelante, podemos afirmar y asegurar con ayuda de todo lo que se ha venido plasmando en este trabajo y con la ardua investigación que se llevó a cabo, que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje si es competente para conocer de los conflictos que se susciten entre los Titulares de las Dependencias o entidades a que se refiere el artículo primero de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Trabajadores de Confianza.

Asimismo, también podemos llegar a esta aseveración porque hay que recordar que se transcribieron diversas Tesis Jurisprudenciales emitidas por nuestros más altos Tribunales en materia Laboral Burocrática y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en las cuales se expresa que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de las controversias de los Trabajadores de Confianza por lo que respecta a la relación de trabajo, así como también es competente para conocer de las controversias con motivo de su cese.

Aunque el Apartado B del artículo 123 constitucional, no protege totalmente a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, pues sólo les da dos derechos como son el de disfrutar de las medidas de protección al salario y el de gozar de los beneficios de la seguridad social y por otro lado la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tampoco los cobija sino que al contrario los excluye en su artículo 8º, pues de cierta manera las jurisprudencias que antes fueron descritas en el cuerpo del presente trabajo si los protegen, pues ya es ventaja que este tipo de trabajadores tengan la garantía de audiencia y legalidad, es decir, que puedan ser oídos y vencidos en juicio, pues sería una gran injusticia que ni siquiera pudieran tener el derecho de iniciar un proceso.

Además, atendiendo a lo que expresa el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se refiere a la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se señala lo siguiente:

Artículo 124.- “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I. Conocer de los Conflictos individuales que se susciten entre Titulares de una Dependencia o entidad y sus trabajadores”.

Como podemos observar, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en esta fracción no hace distinción en cuanto a que si los conflictos se suscitarán entre los Titulares de una Dependencia o entidad y los Trabajadores de Base o Trabajadores de Confianza, sino que expresa "...y sus trabajadores.", por lo que podemos aseverar que efectivamente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos de los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado.

Pero también puede surgir una gran cuestión en cuanto a esto, pues hay que recordar que los Trabajadores de Confianza son excluidos del régimen de la Ley mencionada anteriormente en el artículo 8º, por lo que se puede deducir que este artículo 124, fracción I, sólo se refiere a los conflictos de los Trabajadores de Base, pero como resultado se obtiene que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es imprecisa, pues nada le costaba al Legislador señalar que solamente en el Tribunal antes mencionado se pueden ventilar los conflictos y controversias de los Trabajadores de Base, pero en fin, lo mejor de todo es que nos podemos apoyar en lo que expresan las Jurisprudencias que se plasmaron en el cuerpo de este trabajo, en lo relativo a que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para resolver los conflictos de los Trabajadores de Confianza por lo que respecta a su relación de trabajo y competente también para conocer de las controversias que se susciten con motivo de su cese.

Dada esta situación, los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado tienen un término de cuatro meses para intentar la acción de reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede en contra del Titular de una Dependencia o Entidad respectiva en caso de despido o suspensión injustificados; este término comienza a correr a partir de que sea notificado el trabajador del despido o suspensión.

Hay que recordar que los Trabajadores al servicio del Estado pueden intentar cualquiera de las dos acciones que se mencionan en el inciso a), fracción

Il del artículo 113 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es decir, la de reinstalación que significa que al trabajador lo vuelvan a colocar en su empleo que venía desempeñando, o bien, la de indemnización que significa que al trabajador le retribuirán en forma económica prestaciones que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede a sus trabajadores, pero nunca las dos al mismo tiempo.

También este tipo de trabajadores tiene el mismo término para intentar la acción de reubicación en su empleo o la indemnización de Ley, en caso de que exista una supresión de plazas.

De manera muy general el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje consiste en la presentación de la demanda, ya sea por escrito o verbal mediante comparecencia, anexando las pruebas respectivas; una vez que se haya emplazado a la parte demandada, es decir, al Titular de la Dependencia o Entidad respectiva, éste deberá dar contestación a la demanda y en donde en dicha contestación también se anexarán las pruebas que se crean pertinentes; se citará a las partes a una sola audiencia en la que manifestarán lo que a su derecho convenga y asimismo presentarán sus alegatos y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, como por ejemplo el desahogo de alguna o algunas pruebas, en este caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se dictará laudo.

Los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado deberán reunir todos estos requisitos, en caso de que quieran hacer valer sus derechos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Pero para ahondar más en el tema de la forma en que se sustancia un juicio entre un Trabajador de Confianza al servicio del Estado, en su calidad de actor, contra la Dependencia de que se trate, así como su Titular o Titulares,

precisamente en este tema se hizo un subdivisión para que lleguemos a un análisis y posteriormente a una conclusión. Hay que aclarar que solamente se expresará lo concerniente a la demanda y a la forma en que resuelve el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

6.1. El Planteamiento Jurídico de la Demanda

En cuanto a la forma en que se plantea jurídicamente la demanda en la cual un Trabajador de Confianza reclama a la Dependencia y al Titular de ésta determinadas prestaciones, derechos y además expone sus pretensiones, primero que nada se comenzará por señalar cuáles son los elementos que debe contener una demanda de acuerdo al artículo 129 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 129.- “La demanda deberá contener:

- I.- El nombre y domicilio del reclamante;
- II.- El nombre y domicilio del demandado;
- III.- El Objeto de la demanda;
- IV.- Una relación de los hechos, y
- V.- La indicación del lugar en que pueden obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiere aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que funde su demanda, y las diligencias cuya práctica solicite con el mismo fin. A la demanda acompañará las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad de su representante, si no concurren personalmente”.

Es de resaltar el último numeral, al expresar que a la demanda se deberán acompañar las pruebas que se tengan materialmente, es decir, no basta con ofrecerlas sino que se deben exhibir, acompañarlas con la demanda, junto con todos los medios necesarios para su desahogo; asimismo, el reclamante debe

indicar el lugar en donde puedan obtenerse demás pruebas fundamentales para el procedimiento y para acreditar sus pretensiones y aseveraciones, siempre y cuando no pudiera aportarlas directamente.

Por ejemplo, si un Trabajador de Confianza ofrece en la demanda como prueba un video, debe de acompañar a la demanda para su desahogo el reproductor de videos y la televisión, pues el video es la prueba y el reproductor de videos y la televisión son los medios necesarios para el desahogo de ese video.

Uno de los requisitos que necesariamente debe contener la demanda interpuesta por el Trabajador de Confianza al servicio del Estado son las pretensiones, es decir, lo que el Trabajador de Confianza pide, solicita y reclama como consecuencia del cese injustificado, por dar un ejemplo; son precisamente aquellas prestaciones que el actor pretende y desea que se le cubran o se le paguen.

En una demanda elaborada por un Trabajador de Confianza al servicio del Estado, en el que se le haya despedido o cesado injustificadamente y no se le haya elaborado acta administrativa, con apoyo en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se pueden reclamar las siguientes prestaciones:

El actor puede optar por la acción de reinstalación o por la acción de indemnización constitucional (tres meses de salario), pero nunca podrá intentar las dos acciones conjuntamente, pues entonces el Tribunal al recibir la demanda lo prevendrá para que el actor decida cuál acción es la que quiere intentar en contra de la Dependencia, Titular de la misma o en contra del Jefe Superior de la Oficina respectiva; las dos acciones antes mencionadas tienen su fundamento legal en el artículo 123, Apartado B, fracción IX, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así también en el artículo 113, fracción II, inciso

a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; dichas disposiciones legales expresan lo siguiente:

Artículo 123.- ...

“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:”

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

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

Artículo 113.- “Prescriben:

En cuatro meses:

a) En caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión”.

Como claro ejemplo se expondrá a continuación uno de los casos prácticos que hemos sustanciado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respecto a Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, en donde dicho asunto se refiere a un Trabajador de Confianza al servicio de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, adscrito al Servicio de Administración Tributaria (SAT), en este caso el actor reclamaba la reinstalación en su puesto.

El actor en su escrito inicial de demanda reclamaba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria la reinstalación en su puesto y funciones con la categoría de Verificador, Notificador y Ejecutor, así como Auditor Fiscal, ya que se trataba de un Trabajador de Confianza que realizaba funciones como la de verificar domicilios y Registros Federales de los Contribuyentes, notificar actos y resoluciones, el de instruir el procedimiento administrativo de ejecución, la entrega de documentos oficiales y practicar embargos.

De esta manera y de acuerdo al artículo 5º, fracción II, incisos b) y d) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a este tipo de Trabajadores se les considera como de Confianza; de igual forma tomando en consideración la Tesis Jurisprudencial citada en este Capítulo y que se refiere a que “El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de las controversias que se susciten entre los Titulares de las Dependencias y los Trabajadores de Confianza a su servicio”, este tipo de controversias deben substanciarse ante dicha Autoridad jurisdiccional.

En la demanda se reclamaba el pago de la Indemnización consistente en 20 días de salario por cada año de servicios prestados, con fundamento en el artículo 50, fracción II de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, mismo que expresa lo siguiente:

Artículo 50.- ...

II. “Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada año de servicios prestados; y ...”

El actor en la demanda también reclamaba el pago de aguinaldo, toda vez que éste no le fue cubierto en su momento cuando cumplió con el año de servicios prestados; asimismo, reclamaba el pago de la parte proporcional de aguinaldo, en virtud de que dicho trabajador fue cesado con fecha 5 de Marzo de 2003. El pago de aguinaldo o en su caso la parte proporcional del mismo tiene su fundamento legal en el artículo 42 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone que:

Artículo 42 Bis.- “Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del 15 de Diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de Enero y que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año”.

El actor también reclamaba la prestación del pago de vacaciones, en virtud de haber cumplido con el año de servicios prestados; de igual forma se reclamaba el pago de la parte proporcional de las vacaciones, toda vez que el actor fue cesado el 5 de Marzo de 2003 y el año de servicios se cumplía el 28 de Mayo de cada año. Asimismo, se reclamaba el pago de la prima vacacional que consiste en un 30% sobre el monto del pago de las vacaciones que correspondan, así también el pago de la parte proporcional de la prima vacacional. El pago de las vacaciones y prima vacacional tienen su fundamento legal en el artículo 30 y 40 de la multicitada Ley y que al efecto expresan lo siguiente:

Artículo 30.- “Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que señalen al efecto;... Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la

fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en periodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo”.

Artículo 40.- “... Los trabajadores que en los términos del Artículo 30 de esta Ley disfruten de uno o de los dos periodos de diez días hábiles de vacaciones, percibirán una prima adicional al 30%, sobre el sueldo presupuestal que les corresponda durante dichos periodos”.

Otra de las prestaciones que se reclamaban en la demanda es la del pago de los salarios devengados, toda vez que el actor laboró del 15 de Febrero al 5 de Marzo de 2003 y dichos días no le fueron cubiertos por los demandados; esta prestación tiene su fundamento legal en el artículo 99 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria para el reclamo de esta prestación y el cual expresa que:

Artículo 99.- “El derecho a percibir el salario es irrenunciable. Lo es igualmente el derecho a percibir los salarios devengados”.

Otra de las prestaciones que el actor hacía valer en la demanda correspondiente, es el pago de las horas extras que fueron laboradas por el mismo y que nunca le fueron cubiertas económicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y muy en especial por el Servicio de Administración Tributaria; el pago de esta prestación tiene su apoyo legal en los artículos 26 y 39 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismos artículos que al respecto expresan lo siguiente:

Artículo 26.- “Cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas”.

Artículo 39.- “Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria”.

En la demanda también se reclamaba el pago de los salarios caídos, que se cuantificaban desde la fecha en que se despidió o cesó injustificadamente al actor y en este caso correspondía al día 5 de Marzo de 2003, hasta la fecha en que se dé debido cumplimiento al laudo pronunciado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; se reclamaban los salarios caídos más los incrementos que por Ley se otorguen al puesto que haya venido desempeñando el actor hasta el momento de que se cumplimente debidamente el Laudo. Lo anterior tiene su fundamento legal en el artículo 43, fracciones III y IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismas que al respecto expresan lo siguiente:

Artículo 43.- “Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1º de esta Ley:

III. Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado...

IV. De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo”.

Asimismo, consideramos importante señalar el salario quincenal que el actor percibía en esa Dependencia, ya que de lo contrario el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje nos cuantificaría las prestaciones basándose en el Tabulador de Puestos que para tal efecto se haya fijado en la Dependencia respectiva.

En los hechos procedimos a expresar y redactar en forma explícita y entendible el día, mes y año en que comenzó el actor a prestar sus servicios para la Dependencia demandada, a quién prestaba esos servicios, el domicilio donde prestaba sus servicios, cuál era su área de trabajo, el horario de labores, el sueldo que percibía, el puesto y las funciones que desempeñaba, así como también la forma en que aconteció el despido o cese injustificado, quién fue el que lo despidió o cesó injustificadamente y qué fue lo que le dijo expresa y exactamente; los hechos los fundamentamos en circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Debido a que en el artículo 129, fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se menciona que en el escrito inicial de demanda se deben acompañar las pruebas, se ofrecieron como tales las siguientes: Confesional a cargo de los Titulares codemandados, es decir, del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como del Servicio de Administración Tributaria; la Documental Pública consistente en el expediente laboral que fue abierto e integrado en su momento a nombre del actor, esta prueba se ofreció con el objeto de acreditar el puesto, antigüedad, adscripción, salario y demás prestaciones a las que tenía derecho como Trabajador de Confianza, subordinado al Servicio de Administración Tributaria; asimismo, la Documental Pública consistente en las nóminas y tabuladores que los demandados hayan expedido del 1º de Enero al 31 de Marzo de 2003, dicha prueba se ofreció para acreditar el nivel tabular y salario que percibía el actor; de igual forma se ofreció la Documental Pública consistente en el original de las credenciales que se expidieron a favor del actor por el Servicio de Administración Tributaria, mismas que se ofrecieron para acreditar la adscripción y el puesto que tenía asignado el actor, subordinado al Servicio de Administración Tributaria; se ofreció la Documental Pública consistente en el nombramiento expedido por el Servicio de Administración Tributaria, con el objeto de acreditar los servicios que el actor prestaba, sus funciones, la jornada de trabajo, el horario, el sueldo y el lugar en que el actor prestaba sus servicios; se ofreció la Documental Pública consistente en el original del oficio en el que el Órgano Desconcentrado de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, hizo del conocimiento del actor que quedaba sin efectos el nombramiento expedido a su favor, fundando dicho oficio en una supuesta causal denominada “pérdida de la confianza”; se ofreció la Documental Pública consistente en las copias simples de las listas de asistencia, mismas que se ofrecieron para acreditar el horario establecido que tenía el actor al servicio de los demandados; se ofreció la Inspección que se iba practicar sobre las nóminas mediante las cuales el Servicio de Administración Tributaria pagaba su sueldo al actor, por un periodo comprendido a un año anterior del injustificado cese, mismos documentos que se encontraban en poder del Servicio de Administración Tributaria y para acreditar el salario y nivel tabular que tenía el actor, subordinado para con los demandados; asimismo, se ofrecieron la Presunción Legal y Humana y la Instrumental de Actuaciones.

Los demandados procedieron a dar contestación al escrito inicial de demanda, opusieron como excepciones y defensas aplicables al caso que nos ocupa la de “Pérdida de la Confianza” como principal excepción, consistente en que el actor cometió actos ilícitos que ponían en riesgo la reputación de dicho Órgano Desconcentrado, en virtud de que como se trataba de un Auditor Fiscal realizaba diligencias con descuido, negligencia y con falta de pericia, así como sus actos presentaban irregularidades que no se ubicaban ni se apegaban conforme a la Ley en la materia; asimismo opusieron como excepción la de incompetencia, en virtud de que manifestaron en el escrito de contestación a la demanda que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje era incompetente para conocer de este tipo de controversias, toda vez que debido a que se trataba de un Trabajador de Confianza subordinado al Servicio de Administración Tributaria no tenía ni le asistía el derecho para demandar ante dicho Tribunal, fundando su dicho en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es precisamente el artículo que expresamente excluye a los Trabajadores de Confianza del régimen de la referida Ley, por lo que supuestamente el trabajador no podía demandar ante dicho Tribunal el cese injustificado; de igual manera

expresaron los demandados en su contestación a la demanda que al actor no le asistía el derecho para reclamar las prestaciones que se mencionaron en el escrito inicial de la demanda, en virtud de que como se trata de un Trabajador de Confianza, éstos no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por lo tanto, no le correspondía el pago de las referidas prestaciones.

Estas aseveraciones la fundaron en la Tesis Jurisprudencial intitulada **“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. CARECEN DE DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y POR ENDE A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE ÉSTE”**. En donde a grandes rasgos dicha Tesis de Jurisprudencia expresa que el actor carece de dicho derecho por ser Trabajador de Confianza, evidentemente no puede demandar el pago de prestaciones que se derivan del derecho a la estabilidad en el empleo, del que carece por disposición constitucional, con apoyo en el artículo 123, Apartado B, fracción IX.

Entre otras excepciones opusieron la de prescripción; la de ***sine actio legis***, que se refiere a que al actor no le asiste el derecho para realizar el reclamo de determinadas prestaciones, como la prima de antigüedad y la indemnización consistente en 20 días por cada año de servicios, esto en virtud de que en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se regulan ese tipo de prestaciones; la de ***plus petitio***, que se refiere a que el actor se excede en el reclamo de determinadas prestaciones.

De esta manera los demandados ofrecieron como pruebas de su parte la confesional a cargo del actor; la testimonial; documentales como el nombramiento expedido a favor del actor en donde se acreditaba el puesto como de confianza; listas de asistencia; el tabulador correspondiente de acuerdo al artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el objeto de acreditar que se trataba de un Trabajador de Confianza y por lo tanto no le asistía el

derecho para demandar y reclamar todas las prestaciones expresadas en el escrito inicial de demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, puesto que los Trabajadores de Confianza están excluidos del régimen de la Ley antes mencionada, con apoyo en el artículo 8º; el oficio original en donde se explican las causas por las que se deja sin efectos el nombramiento expedido a favor del actor y asimismo donde se notifica al actor que ya no prestará sus servicios para el Servicio de Administración Tributaria.

En ese momento la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que era quien estaba sustanciado el procedimiento respectivo, procedió a fijar la litis consistente en determinar si es o no Trabajador de Confianza para el efecto de resolver si le asiste o no el derecho para demandar ante esa H. Autoridad; de igual forma procedió a admitir las pruebas y a señalar las fechas correspondientes para el desahogo de las mismas.

6.2. Resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La resolución que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con motivo de la sustanciación de un juicio cualquiera que sea y que pone fin a un procedimiento se denomina Laudo.

El laudo es una sentencia, es una resolución final que el juzgador da a un conflicto de intereses. El laudo debe contener los mismos elementos que los laudos emitidos por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por lo que aquí podemos observar que la Ley Federal del Trabajo se aplica de forma supletoria y en estricto sentido.

Los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deben estar firmados por los integrantes de la Sala que sustanció el juicio. Los laudos son emitidos por mayoría de votos, aunque hay laudos que se emiten por unanimidad de votos; así entonces, los laudos deben firmarse por el

Representante del Gobierno Federal, por el Representante de los Trabajadores y por el Presidente de la Sala, que son quienes componen la Sala que conoce de un juicio respectivo.

Las resoluciones o laudos que emite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deben contemplar las siguientes consideraciones:

Las resoluciones a los conflictos laborales burocráticos deben emitirse a verdad sabida, esto es, se debe resolver conforme a lo que existe en el expediente, conforme a lo tangible, conforme a todas y cada una de las actuaciones que se contienen en el expediente.

También deben emitirse con buena fe guardada, es decir, el juzgador no debe prejuzgar ni tener prejuicios, no se debe juzgar con base a la subjetividad.

Las resoluciones también deben emitirse con fundamentación, es decir, el juzgador no puede creer que es una cosa u otra, no puede hacer deducciones, sino debe tomar en cuenta la verdad de las cosas o de los hechos. La fundamentación se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en las Leyes supletorias a que hace referencia el artículo 11 de la Ley anterior, aplicándose en estricto sentido y en la Jurisprudencia.

Con respecto al asunto que ahora nos ocupa, es decir, con el caso práctico que hemos estado siguiendo desde el apartado anterior, la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en primer término se declaró competente para conocer de la controversia ahora comentada y resolvió en sentido absolutorio para los demandados, es decir, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria se le absolvió en cuanto a la acción de reinstalación, toda vez que se resolvió por parte de la referida Sala que el actor supuestamente no probó plenamente las consideraciones de hecho y

de derecho, esto es, no se probó de una forma evidente la acción intentada, que en este caso era la de reinstalación en el puesto que venía desempeñando el actor al servicio de los demandados; asimismo, en el sentido de que evidentemente se había “perdido la confianza” y por lo tanto no era posible condenar a los demandados a reinstalarlo; se le absolvió a los demandados del pago de la indemnización consistente en el pago de veinte días de salario por cada año de servicios prestados al actor, en virtud de que dicha prestación no se encuentra regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; de igual forma a los demandados se les absolvió del pago de las prestaciones consistentes en aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, parte proporcional de aguinaldo, parte proporcional de vacaciones y parte proporcional de la prima vacacional, toda vez que al actor no le asistía el derecho para demandar ante ese H. Tribunal las referidas prestaciones, en virtud de que los Trabajadores de Confianza están excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por lo tanto no tienen derecho para demandar el pago de las mismas; se absolvió a los demandados del pago de los salarios caídos, en virtud de que el actor no probó plenamente su acción intentada, que en ese caso era la de reinstalación, esto es, el actor, supuestamente, no probó durante la tramitación del juicio el haber sido cesado injustificadamente, así como no era posible condenar a los demandados a reinstalar al actor en su puesto y categoría por haber acreditado los demandados la “pérdida de la confianza”; también se absolvió a los demandados del pago de los salarios devengados y del pago de horas extras, en virtud de que el actor no probó, supuestamente, todas aquellas consideraciones de hecho y de derecho ni mucho menos su acción intentada.

La Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje fundó todas esas manifestaciones mencionadas en el párrafo anterior principalmente en los artículos 5º, 8º y 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esto es, que el actor era catalogado como Trabajador de Confianza, en términos del artículo 5º, fracción II, incisos b) y d), y en relación con el artículo 20 de la Ley antes referida; también en cuanto a la exclusión del régimen de la

mencionada Ley a los Trabajadores de Confianza, con fundamento en el artículo 8° y sobre todo haciendo saber a las partes que el Laudo fue emitido con apego a la Ley, a verdad sabida y buena fe guardada, con apoyo en el artículo 137 de la Ley en la materia.

Es de observarse que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para el efecto de resolver este tipo de juicios donde un Trabajador de Confianza demanda la reinstalación en su puesto y categoría, así como el pago de todas y cada una de las prestaciones que se detallaron anteriormente, se apoya principalmente en lo que para tal efecto expresa y reglamenta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que como los Trabajadores de Confianza quedan excluidos del régimen de la referida Ley, no ha lugar a condenar a los demandados al pago de dichas prestaciones, toda vez que a este tipo de Trabajadores únicamente se les protege en cuanto a las medidas de protección al salario y en cuanto a la seguridad social.

También es de observarse que la excepción de “pérdida de la confianza”, una de las más importantes en este tipo de juicios, opera de manera tajante en este tipo de juicios, ya que los demandados fundamentan en esa excepción su contestación a la demanda y por lo tanto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve a favor de los demandados, por lo menos en esta ocasión y en otros juicios que he tenido la oportunidad de seguir muy cerca, debido a que es difícil que los Titulares de la Dependencias y los Jefes de las Oficinas respectivas vuelvan a adquirir la confianza que se presentó desde un principio al empezar con la relación jurídica de trabajo.

De igual forma sucede con la excepción de incompetencia, otra de las más importantes en estos juicios, toda vez que los demandados manifiestan en su escrito de contestación a la demanda que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no debe conocer ni es competente para substanciar el juicio respectivo, en virtud de que los Trabajadores de Confianza al ser excluidos del régimen de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo menciona el artículo 8º, no les asiste el derecho para demandar ante esa H. Autoridad el pago de las prestaciones antes detalladas, ni mucho menos a que se les paguen las mismas.

De lo anterior se desprende, que las manifestaciones vertidas por los demandados en este tipo de juicios es contrario a lo que establece la Tesis de Jurisprudencia intitulada **“TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS.”** Y en ese mismo contexto, atendiendo de igual forma a lo que establece la Tesis de Jurisprudencia intitulada **“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.”**

Las anteriores aseveraciones tienen su apoyo, 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, el Gobierno 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 de 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 Trabajadores 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 y 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 inconforman 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.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, no gozan de los mismos derechos y beneficios que esta Ley les otorga a los Trabajadores de Base, principalmente no gozan de la estabilidad en el empleo y únicamente tienen dos derechos reconocidos por la Constitución en su artículo 123, Apartado B, fracción XIV, como son: disfrutar de las medidas protectoras al salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social.

SEGUNDA.- El problema radica principalmente en que a este tipo de Trabajadores no les es aplicable una Ley en concreto y no cuentan con una estabilidad en el empleo, esto en virtud de que, por una parte, la Constitución en el artículo 123, Apartado B, fracción XIV sólo les otorga dos derechos, mismos que ya fueron mencionados en el párrafo anterior y, por la otra, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a estos Trabajadores de su régimen de aplicación.

TERCERA.- Es por ello que la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 Constitucional debe ser necesariamente reformada a efecto de que a los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado se les otorguen todos aquellos derechos que se les otorgan a los Trabajadores de Base y que son los expresados de la fracción I a la IX de dicho Apartado.

CUARTA.- Asimismo, el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe ser reformado, con la finalidad de que los Trabajadores de Confianza gocen de los derechos y beneficios que regula la referida Ley y muy en especial se les otorgue la estabilidad en el empleo.

QUINTA.- Es correcta la creación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que los Trabajadores de Confianza son contemplados para el ascenso en los puestos que son catalogados, por la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como de confianza, esto mediante la aplicación de exámenes de conocimientos y aptitudes y sobre todo resulta interesante debido a que este Servicio de Profesionalización garantiza, fundamentalmente, la estabilidad en el empleo.

SEXTA.- Debe considerarse improcedente el Amparo que interpongan los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, en donde el Acto Reclamado sea el cese injustificado, toda vez que antes de recurrir al Juicio de Amparo deben acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar el cese respectivo, esto con el objeto de agotar el principio de definitividad.

SÉPTIMA.- Para el efecto de que alguna Dependencia, Órgano Desconcentrado u Oficina de Gobierno Federal o del Distrito Federal pretenda dejar sin efectos el nombramiento expedido a favor de un Trabajador de Confianza, es necesario que se elabore Acta de Investigación Administrativa con fundamento en el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga y puedan aportar pruebas para esos efectos, ya que de lo contrario se les estaría violando las garantías de audiencia y legalidad contempladas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

OCTAVA.- Debido a la calidad que tienen los Trabajadores de Confianza al servicio del Estado, es decir, que están plenamente apegados al Estado como Patrón por desempeñar funciones como las de Dirección, Inspección Vigilancia, Fiscalización, Manejo de Fondos y Valores, llevar a cabo Auditorías y en general las que se mencionan en el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es de suma importancia que se les otorgue el derecho a gozar de una estabilidad en el empleo, puesto que sus funciones van encaminadas al buen desempeño, perfeccionamiento, desarrollo y refuerzo del Gobierno Federal y del Distrito Federal.

NOVENA.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe ser el competente para resolver todos aquellos conflictos que se susciten entre los Trabajadores de Confianza y el Estado como Patrón, especialmente aquellas controversias que surjan con motivo del cese o baja definitiva injustificadamente de ese tipo de Trabajadores.

DÉCIMA.- Para el caso de que a este tipo de trabajadores se les haya cesado de manera injustificada y por consiguiente no se les haya levantado el acta administrativa a que se refiere el artículo 46 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los Trabajadores de Confianza podrán demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación en su empleo, o bien, la indemnización constitucional, además de todas aquellas prestaciones que la referida ley concede.

DÉCIMA PRIMERA.- Los Trabajadores de Confianza deben obtener su derecho a la inmovilidad en el empleo después de seis meses de servicios prestados al Estado como patrón, en virtud de que a este tipo de trabajadores se les encomiendan trabajos especiales que van encaminados al desarrollo del Gobierno Federal y del Distrito Federal y en este sentido los Trabajadores de Confianza deben tener la estabilidad en el empleo a efecto de darle continuidad a todos y cada uno de los objetivos que busca nuestro Gobierno en general.

DÉCIMA SEGUNDA.- Es indispensable la creación de un apartado especial dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el objeto de que en dicho apartado se regulen normas especiales como por ejemplo: quiénes serán considerados Trabajadores de Confianza, derechos y obligaciones, un sistema de responsabilidades como servidores públicos, el procedimiento de estos Trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y todas aquellas circunstancias que tengan una determinada observancia con su relación jurídica de trabajo para con el Estado, pero sobre todo que se especifique que los Trabajadores de Confianza gozarán de una Estabilidad en el Empleo.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado.” 2ª ed. Ed. Porrúa, México, 1999.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 3ª ed. Ed. Porrúa, México, 2000.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 1995.

BOGLIANO B., Palmiro. La Estabilidad en el Contrato de Trabajo. Ed. ABELEDO-PERROT, Buenos Aires, 1997.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. SISTA, México, 1992.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ed. PAC, México, 1998.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Derecho Laboral en Iberoamérica. Ed. Trillas, México, 1981.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Ed. Trillas, México, 1997.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. 8ª ed. Ed. Trillas, México, 1994.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. et. al. Hacia un Nuevo Derecho Laboral. “Estudio Comparativo entre la Legislación Laboral de E.U.A., Canadá y el Derecho Laboral Mexicano”. 2ª ed. Ed. Trillas, México, 1997.

DÁVALOS, José. El Derecho del Trabajo. TOMO I. 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 1996.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Ed. Porrúa, México, 1992.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. TOMO I. 10ª ed. Ed. Porrúa, México, 1997.

DE BUEN LOZANO, Néstor. La Decadencia del Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, México, 2001.

DE FERRARI, Francisco. Derecho del Trabajo. “De las Relaciones Individuales del Trabajo, Formación, Suspensión y Extinción de los Contratos”. Volumen II. 2ª ed. Ediciones De Palma, México, 1997.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. TOMO I. 12ª ed. Ed. Porrúa, México, 1990.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 17ª ed. Ed. Porrúa, México, 1990.

GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel. Instituciones de Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1997.

MORALES SALDAÑA, Hugo Italo. La Estabilidad en el Empleo. Ed. Trillas, México, 1987.

MORALES SALDAÑA, Hugo Italo y Rafael Tena Suck. Legislación Federal del Trabajo Burocrático y sus Jurisprudencias. Ed. PAC México, 1998.

MORA ROCHA, M. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Ed. Méndez Cervantes, México, 1995.

MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México 1995.

MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Derecho del Trabajo. TOMO II. Ed. Porrúa, México, 1993.

PESCHARD CASTRO, Jacqueline. et. al. Retos y Propuestas. "El Servicio Público." Ed. MEXICANA CAMBIO XXI, México, 1994.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco. Condiciones de Trabajo. "Comentarios y Jurisprudencia." 2ª ed. Ed. PAC, México, 1992.

RAMÍREZ FONSECA, Francisco. El Despido. "Comentarios y Jurisprudencia." 9ª ed. Ed. PAC, México, 1997.

RAMOS Eusebio y Ana Rosa Tapia Ortega. Nociones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ed. PAC, México, 1996.

REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ed. Porrúa, México, 1999.

RUSSOMANO MOZART, Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. 3ª ed. Ed. U.N.A.M., México, 1983.

TISSEMBAUM, Mariano R., Roberto Pérez Paton. et. al. El Derecho Latinoamericano del Trabajo. TOMO I. Ed. UNAM, Facultad de Derecho, México, 1994.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. "Teoría Integral." 6ª ed. Ed. Porrúa, México, 1991.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 91ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. 19ª ed. Ed. Porrúa, México 1993.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. 12ª ed. Ed. SISTA, México, 2005.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. 71ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 85ª ed. Ed. Porrúa, México, 2005.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. 71ª ed. Ed. Porrúa, México, 2003.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. Ed. Porrúa, México, 2005.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Jurídica OMEBA. TOMO VIII. 7ª ed. Ed. Dris-kill, Buenos Aires, Argentina, 1991.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. TOMO X. 12ª ed. Ed. Dris-Kill, Buenos Aires, Argentina, 1999.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. 2ª ed. Ed. Porrúa-U.N.A.M., México, 1990.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. TOMO. P-Z. 10ª ed. Ed. U.N.A.M., México, 2000.

OTRAS FUENTES

ACOSTA ROMERO, Miguel. et. al. Instituciones de Derecho Burocrático. "Memorias del Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático." Ed. Porrúa, México 1997.

ACKERMAN, Mario E. Relaciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público, in Memoria del Sexto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo. Ed. Arena. Ciudad de Puebla, 1-19 de noviembre de 1992, gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1992.

ALCALDE, Justiniani Arturo. La Legislación Laboral Burocrática: una legislación de excepción in: Cuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo. Ed. Arena. Puebla 14-16 de noviembre 1990, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1990.

JIMÉNEZ ALONSO, Jorge. El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos, in: Memoria del Sexto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo. Ed. Arena. 16-19 de noviembre 1992, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1992.