



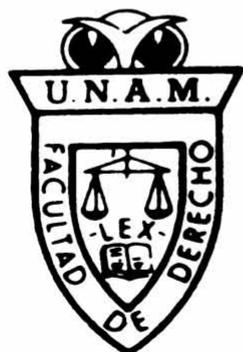
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA EN LA LEY BUROCRÁTICA FEDERAL Y EN LA
LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANTELMO ABEL RODRÍGUEZ CABRERA



ASESOR: LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD

México, Ciudad Universitaria

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.

DEDICATORIAS

A Dios. *Por darnos a los hombres el apoyo y fe que en ocasiones no encontramos en este mundo terrenal. Así como el amor incondicional que nos brinda. Se que existe por que he sentido su amor y calor. Gracias por estar conmigo en todo momento.*

A mis padres. *Mi gratitud por su amor, esmero, preocupación y perseverancia en sacar a sus hijos adelante. En especial por el tiempo que me han dedicado escuchándome y orientándome. Los quiero y los amo.*

A la UNAM. *Por darme la gran oportunidad de adentrarme en el maravilloso mundo del saber, adquiriendo conocimientos generales como los propios de la carrera de Derecho. Es un gran honor y orgullo pertenecer a esta casa de estudios. Gracias por admitirme como alumno, esperando en un futuro retribuirte lo mucho que me has otorgado.*

A mis hermanos. Con cariño por la solidaridad que han demostrado en la realización del presente trabajo. Que la comprensión, respeto, amistad y cariño que se ha forjado entre nosotros perdure por mucho tiempo. Un abrazo para ustedes y recuerden que los quiero mucho.

Al Licenciado. Manuel Gutiérrez Natividad: Mi afecto sincero por su colaboración, empeño, dedicación y disciplina para el presente trabajo.
Su apoyo como maestro y profesionista no tiene límites.
Gracias.

Al Licenciado Porfirio Marquet Guerrero.
Director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho UNAM. Con respeto y estimación por apoyar la culminación del presente trabajo. Gracias.

A la Licenciada Esperanza Bonifas Tomas. Mi agradecimiento por el apoyo otorgado en mi vida profesional y por la confianza que ha puesto en mí.

*Maravillosa capacidad del hombre que, con su trabajo, puede cambiar las cosas,
modificar la vida y transformar el mundo que lo rodea.*

*El trabajo es el valor supremo de todos los atributos de la especie humana; el
trabajo es cristalización del talento y capacidad física del hombre; enaltece a quien
lo realiza y envilece física y espiritualmente a quien lo desprecia.*

*El trabajo contribuye a la evolución incesante del desarrollo del hombre en su
grandeza individual y finca los recios cimientos que sostienen al edificio de la patria.*

José Dávalos.

**LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA EN LA LEY BUROCRÁTICA FEDERAL Y EN LA LEY DEL
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I

**CAPÍTULO I
MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO BUROCRÁTICO**

1.1. Derecho Burocrático.....	3
1.2. Relación jurídica de trabajo.....	6
1.3. Elementos de la relación jurídica de trabajo burocrático.....	9
1.3.1. Titular.....	10
1.3.2. Trabajador.....	13
1.3.3. Nombramiento.....	15
1.3.4. Subordinación.....	17
1.4. Trabajador de base.....	19
1.5. Trabajador de confianza.....	20

**CAPÍTULO II
ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL
SERVICIO DEL ESTADO**

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	24
2.1.1. Artículo 123 Constitucional.....	30
2.2. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	34
2.3. Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934.....	38

2.4.	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938.....	43
2.5.	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941.....	48
2.6.	Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1960.....	50
2.7.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	56
2.8.	Regulación jurídica nacional relativa al servicio de carrera.....	65
2.8.1.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de 2003.....	69

CAPÍTULO III
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL
SERVICIO DEL ESTADO

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	76
3.1.1	Garantías consagradas en los artículos 1, 5, 9, 14 y 16.....	77
3.1.2.	El Artículo 123 Constitucional, apartado “B”.....	84
3.1.3.	La Fracción XIV del Artículo 123 Constitucional, apartado “B”.....	95
3.2.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	100
3.2.1.	El Artículo 2 y la relación jurídica de trabajo.....	101
3.2.2.	Contenido de los nombramientos, artículo 15.....	117
3.2.3.	Funciones que determinan la calidad de confianza.....	128
3.2.3.1.	La creación de cargos de confianza conforme al artículo 7.....	141
3.2.4.	Terminación de los efectos del nombramiento.....	144
3.2.5.	Estabilidad y derechos de los trabajadores de confianza.....	151

3.2.6.	Estudio del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	154
3.3.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	157
3.3.1.	Cargos que forman parte del sistema.....	161
3.3.2.	Derechos de los trabajadores de confianza.....	170
3.3.3.	Terminación de los efectos del nombramiento.....	172
3.4.	La regulación de los trabajadores de confianza en las Legislaciones Laborales Burocráticas de las Entidades Federativas.....	176

**CAPÍTULO IV
SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA**

4.1.	Propuesta de definición de trabajador de confianza en la Ley Burocrática.....	182
4.2.	Relación jurídica de trabajo y los trabajadores de confianza.....	187
4.3.	Propuesta de reforma al artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	192
4.4.	Terminación de los efectos del nombramiento del trabajador de confianza.....	196
4.5.	Derechos de los trabajadores de confianza.....	198
	CONCLUSIONES.....	204
	BIBLIOGRAFÍA.....	209

INTRODUCCIÓN

Las normas ya sean religiosas, morales y jurídicas se establecen para regular y dirigir el comportamiento del hombre en la sociedad. Las leyes que emanan del Poder Legislativo tienen gran importancia para el pueblo mexicano, en virtud de que en éstas se protegen los derechos y libertades las personas, asimismo se establecen mecanismos para resolver los conflictos que se susciten entre los individuos.

Los dispositivos legales de carácter laboral regulan el vínculo jurídico existente entre el patrón y el trabajador, y demás situaciones derivadas de la relación laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta la relación jurídica de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado. La aplicación, el uso y análisis que realizan día con día los trabajadores, licenciados en derecho e investigadores han expuesto y criticado las múltiples irregularidades y deficiencias de la Ley Burocrática, mismas que se convierten en temas de debate y discusión.

Un tema que lleva años de existencia y que ha causado gran polémica, es el relativo a la situación jurídica de los trabajadores de confianza. Estos trabajadores son tratados en forma discriminatoria por la Ley Burocrática, en razón de que los excluye rotundamente de su ámbito de aplicación, aunado a lo anterior, los titulares de las dependencias que integran el Estado, nombran y remueven (despiden) a su libre albedrío a los trabajadores de confianza sin respetar las garantías de igualdad y de seguridad jurídica consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La realidad en que se encuentran estos trabajadores ya no debe de existir, toda vez de que el Estado

mexicano cuenta con órganos especializados encargados de estudiar, analizar y corregir las deficiencias y lagunas de nuestras leyes.

Actualmente no existe una postura jurídica única que explique con claridad y congruencia el porque los trabajadores de confianza deben ser limitados en cuanto a sus derechos laborales o en su caso el porque sí deben de gozar de todos los derechos consagrados en el artículo 123, apartado "B" constitucional.

Es necesario y urgente que a los trabajadores de confianza se les respeten sus derechos laborales consagrados en el artículo 123, apartado "B" constitucional, de que sean regulados por la Ley Burocrática y de que se les respeten sus garantías de legalidad consagradas en la Carta Magna.

El presente trabajo se realizó tomando en cuenta lo establecido en el artículo 123, apartado "B" constitucional, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Durango, Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila y Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a efecto de establecer un criterio jurídico que de una perspectiva de la conveniencia y legalidad de regular a los trabajadores de confianza.

El manejar en este trabajo el contenido de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se hace con la finalidad de dar a conocer que éste ordenamiento legal aporta nuevos elementos jurídicos para proteger los derechos laborales de los trabajadores de confianza, es el inicio de una regulación eficaz de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Si bien es cierto que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se crea para mejorar el desempeño de la

función pública, esto no constituye un obstáculo para verlo desde un punto de vista laboral, en razón de que en la misma se consagran derechos como estabilidad, indemnización y formas en que el nombramiento deja de surtir sus efectos. Y dada la escasa regulación que hay al respecto esta Ley es una base para dar igualdad y seguridad jurídica a estos trabajadores.

El presente trabajo de investigación se integra por cuatro capítulos: en el primer capítulo se estudiarán las definiciones de los conceptos esenciales del Derecho Burocrático, tales como trabajador, Estado, titular, nombramiento, relación jurídica de trabajo, subordinación, entre otros.

En el segundo capítulo analizaremos los antecedentes normativos que se han encargado de regular la relación jurídica laboral entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Comenzando a partir de la creación del artículo 123 de la Constitución de 1917, Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y su reforma en 1941, creación del apartado "B" del artículo, 123 constitucional, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 así como sus reformas por lo que se refiere a los trabajadores de confianza, y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la intención de demostrar cuales han sido los avances normativos que se han dado en torno a nuestro tema de estudio.

En el tercer capítulo estudiaremos los derechos limitados de los trabajadores de confianza, así como las múltiples violaciones a sus garantías individuales de la que son objeto; analizaremos también los elementos de la relación jurídica de trabajo, el nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento.

Así mismo nos referiremos a la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Durango y Estatuto Jurídico para los

Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila con el objeto de demostrar que en nuestro país existen dispositivos jurídicos que cumplen expresamente con lo ordenado en la fracción XIV, del artículo 123 constitucional, es decir, que los trabajadores de confianza forman parte de la relación jurídica laboral y que cuentan con un dispositivo legal para hacer valer sus derechos limitados.

Para terminar con este capítulo examinaremos la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, refiriéndonos únicamente a los derechos laborales que otorga a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, así como si en realidad son o no aplicables estos derechos de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, en el cuarto capítulo expondremos nuestras propuestas de reformas del artículo 123, apartado "B", fracción XIV constitucional, y a los artículos 2º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el objeto de mejorar la situación jurídica de los trabajadores de confianza. A efecto de que estos trabajadores gocen plenamente de los derechos laborales establecidos en el artículo 123, apartado "B" de nuestra Carta Magna, consecuentemente formen parte de la relación jurídica laboral y sean susceptibles de que se les apliquen las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estableceremos también que el carácter de confianza derive de la Ley, es decir, que los trabajadores que tengan ese carácter desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, control directo de adquisiciones, en sí que tengan poder de decisión y mando.

Los métodos de investigación jurídica que se utilizaron para la realización del presente trabajo son: método exegético jurídico que utilizamos para la interpretación de los preceptos legales; el método hipotético deductivo parte de lo general a lo particular dando como conclusión una hipótesis sujeta a

investigación, este método se utilizó para establecer que a los trabajadores de confianza se les debe de aplicar un ordenamiento jurídico que los proteja como trabajadores, tal y como se hace con los trabajadores de base, militares, marinos, agentes del Ministerio Público, personal del servicio exterior y miembros de instituciones policiales; el método histórico se empleó en el marco histórico del presente trabajo, en donde se explica los avances que ha tenido la regulación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado hasta llegar a las instituciones actuales.

La realización del presente trabajo fue producto de una investigación documental realizada en Leyes, jurisprudencia, criterios de jurisprudencia, doctrina, e información obtenida de revistas jurídicas y periódicos.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO BUROCRÁTICO

En el presente capítulo estudiaremos los conceptos esenciales del Derecho Burocrático, así como los que se derivan de la relación jurídica laboral existente entre el Estado-Patrono y sus trabajadores, con el objeto de entender mejor esta rama del Derecho Público y al mismo tiempo como marco propedéutico para la realización de la presente tesis.

Todo individuo tiene el derecho de realizar la profesión o trabajo que más le agrade, siendo lícitos, y a exigir las prestaciones que se deriven de este trabajo, tal y como se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 5º).

El maestro Rafael De Pina define al Derecho del Trabajo como “el conjunto de las normas jurídicas destinadas a regular las relaciones obrero patronales y a resolver los conflictos que surjan con ocasión de ellas”.¹

De acuerdo a esta definición el Derecho Laboral:

- Regula las relaciones obrero patronales, y
- Se encarga de resolver los conflictos que surjan de esta relación.

Por su parte, el maestro Alfredo Sánchez Alvarado define al Derecho del Trabajo como “el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones, entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado. Con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un

¹ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Tercera edición. Porrúa, México. 1973. p. 145.

servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino”.²

Para éste autor, el Derecho Laboral está compuesto de principios y normas que regulan:

- Aspectos individuales y colectivos de la relación existente entre patrón y trabajador,
- El vínculo existente entre trabajadores, y entre patrones (sindicatos),
- Con la intervención del Estado. Es decir, el Estado se va a encargar de establecer la normatividad en la cual el patrón y el trabajador van a desarrollar la relación de trabajo,
- Su objeto es proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado,
- Para vivir en condiciones dignas que como ser humano le corresponden.

De las definiciones anteriores, concluimos que el Derecho Laboral es un conjunto de principios y normas jurídicas que se encargan de regular las relaciones individuales y colectivas entre trabajadores y patrones, la asociación de trabajadores y patrones (sindicatos), así como resolver los conflictos que surjan de estas relaciones. La relación que va a regular el Derecho Laboral es la subordinada, es decir, aquella en donde una persona física va a desempeñar una actividad determinada bajo la supervisión de la persona a quien se va a beneficiar con esa actividad.

² SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. México, 1967. p. 36.

1.1. Derecho Burocrático

Previo al análisis del Derecho Burocrático, es necesario referirnos a los términos que componen esta palabra, a saber, **a) Derecho**, esta palabra tiene varias acepciones como son: en sentido general “del latín *directus*, directo, recto, justo, legítimo”. En sentido estricto y de acuerdo a la naturaleza de nuestra materia se entiende como el “Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva”³, y **b) Burocracia**, “Del Francés *bureaucratie*, y este de *bureau*, oficina, escritorio, y *-cratie*, *-cracia* (poder)”⁴, en sentido literario poder del escritorio. Este término hace referencia a la clase social que integran todos los servidores públicos que desempeñan un cargo en la Administración Pública. Para entender mejor esta rama del Derecho, tenemos que relacionarla con el derecho del trabajo, en razón de que éste se encarga de regular la relación laboral entre el patrón y sus trabajadores, además resuelve los conflictos que surjan de esa relación.

Para el maestro Morales Paulin, “el Derecho Burocrático se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace un trabajo especial”.⁵De la definición anterior se desprenden tres características fundamentales:

- Este Derecho regula una relación jurídica laboral,
- Entre el Estado y sus empleados,
- Cuya naturaleza hace un trabajo especial.

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. vigésima primera edición. Espasa-Calpe. España. 1999. Tomo I. p. 648.

⁴ Ibidem. Tomo I. p. 335.

⁵ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Porrúa. México, 1995. p. 107.

Por lo que respecta al tercer elemento de esta definición, consideramos que no es un trabajo especial, puesto que el desempeño de la relación de trabajo se encuentra regulada en la Ley Burocrática, que es el ordenamiento legal que va a vigilar las obligaciones y derechos que se den entre los titulares y los trabajadores, porque si fuera considerado como trabajo especial, a parte de este ordenamiento, y tomando en cuenta las características principales de la actividad, deben de aplicarse otras normas para el mejor desempeño de la relación. Lo anterior se reafirma tomando en cuenta en que la Ley Burocrática no hace distinción entre Licenciados, Arquitectos, Contadores, etc., sino que a todos los engloba en un mismo concepto (trabajadores al servicio del Estado). Sin descartar la posibilidad que dentro de la normatividad del Derecho Burocrático existan algunas normas que revistan cualidades específicas para desempeñar algún puesto, y en este caso si se hablaría de un trabajo especial.

Por consiguiente, el objetivo principal de esta rama del Derecho es regular única y exclusivamente la relación jurídica laboral que se da entre el Estado Patrono y sus trabajadores.

Por su parte, Mariano Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán definen al Derecho Burocrático como “el conjunto de normas de Derecho Público que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores, que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado”.⁶

Por tanto, el Derecho Burocrático está compuesto de normas de Derecho Público:

⁶ Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán. Porrúa. Segunda Edición Actualizada. México, 1998. p.22.

- Que regulan derechos y obligaciones recíprocas,
- Entre el Estado y sus servidores,
- En donde la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales de los trabajadores, y el ejercicio de las funciones de servicio público que tiene a su cargo el Estado.

Concluimos, que el Derecho Laboral Burocrático, es un conjunto de normas de Derecho Público, que se encarga de regular la relación jurídica laboral existente entre el Estado-Patrono y sus trabajadores, así como de todas aquellas actividades o conflictos que se deriven de esa relación, con el objeto de que exista un equilibrio entre los derechos que otorga el artículo 123 constitucional apartado "B" a los trabajadores al Servicio del Estado y las obligaciones que como funcionarios públicos tienen el deber de desempeñar.

Esta regulación jurídica se encuentra plasmada en el Derecho Positivo vigente de nuestro país, integrado por el artículo 123, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado (en adelante LFTSE), Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, normatividad que se analizará con más detalle en los capítulos subsecuentes. Por lo tanto, el Derecho Burocrático es el resultado de la unión armónica de tres sectores del Derecho: Laboral, Seguridad Social y Administrativo; con lo que se hace notar que es una disciplina autónoma, toda vez que cuenta con su propia normatividad (la LFTSE), en donde se describe la relación jurídica laboral, derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares, el procedimiento y la autoridad competente que se va a encargar de vigilar el correcto desarrollo de esta relación jurídica, además cuenta con un lenguaje propio que la distingue de otras ramas del Derecho.

En consecuencia, el Derecho Burocrático es una rama del Derecho Público y del Derecho Laboral, que se encarga de proteger los derechos y obligaciones recíprocas, derivados de la relación jurídica de trabajo existente entre el Estado y sus trabajadores, los cuales se encuentran regulados por el artículo 123 constitucional apartado “B” y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado principalmente. Es decir, este derecho se aplicará única y exclusivamente a aquellos trabajadores de base y de confianza que tengan la calidad de servidores públicos.

1.2. Relación jurídica de trabajo

En términos generales la palabra relación proviene del “latín *relatio- onis*. Conexión, correspondencia, trato, o comunicación de alguien con otra persona”⁷. La idea de la relación se entiende como el vínculo que une al hombre con algo o con alguien, independientemente del motivo que le de origen.

Para el maestro Eduardo Pallares, la relación jurídica debe de entenderse como “toda relación entre seres humanos sujeta a la norma jurídica o que está reglamentada”⁸. Este vínculo sólo se explica con referencia a las normas que otorgan derechos subjetivos y facultades e imponen obligaciones.

De acuerdo con el maestro Rafael de Pina, los elementos de la relación jurídica son:

a) Sujetos. Son las personas físicas o morales que se vinculan entre si, con motivo de un acto jurídico. En este caso las personas son el Estado-Patrono y sus trabajadores.

⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II. p. 1761.

⁸ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. séptima edición. Porrúa. México, 1973. p. 698.

b) Objeto. Son los motivos y fines que se pretenden alcanzar con la relación. En este caso el objeto es por una parte la prestación de un servicio personal subordinado, y por otra el pago justo adicho servicio.

c) Acto jurídico. Es la manifestación humana susceptible de producir efectos jurídicos. En cuanto a la materia que nos ocupa es el nombramiento.

Para el Doctor Mario de la Cueva, la relación de trabajo es “una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales, de la Ley del Trabajo, de los Convenios Internacionales, de los Contratos Colectivos, y Contratos Ley y de sus normas supletorias”.⁹

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 20, establece la siguiente definición: “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

Del análisis de las dos definiciones anteriores, entendemos que la relación de trabajo se establece en el momento en que una persona física presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado, a cambio de un salario, es decir, se encarga de la actividad del trabajo en sí misma, sin que sea necesario la existencia del Contrato de Trabajo o cualquier otro documento en donde se establezca la forma en la que se va a prestar la relación de trabajo, toda vez que el Contrato se perfecciona con el mero acuerdo de voluntades.

⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima Sexta Edición. Porrúa, México. 1999. p.187.

La duración de la relación de trabajo puede ser para obra o tiempo determinado, y a falta de estipulación expresa la relación será por tiempo indeterminado (artículo 35 de la Ley Federal del Trabajo, en adelante LFT).

Por su parte, la LFTSE no establece definición al respecto, solamente señala, en su artículo 2, entre quienes se establece la relación jurídica de trabajo: "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 esta Cámara asumirán dicha relación". De esta redacción, observamos que la relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores que prestan sus servicios en dichas dependencias, criterio con el que no estamos de acuerdo, ya que como lo establecen Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera "... los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre estos y el representante del patrón."¹⁰ Es de entenderse que la relación de trabajo se establece entre el prestador del servicio (trabajador) y la persona que se va a beneficiar directamente con el trabajo prestado (patrón) mismo que dará a cambio un salario. Los titulares no se benefician con el trabajo de los servidores públicos, mas aún no son ellos los que paga un salario a cambio del servicio prestado, únicamente son representantes del Estado, en virtud de que éste último es una persona moral y necesita de las personas físicas para desempeñar sus funciones.

¹⁰ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima primera edición actualizada. Porrúa. México, 2002. p. 21.

1.3. Elementos de la relación jurídica de trabajo burocrático

Tomando como base los elementos de la relación jurídica que establece el maestro Rafael de Pina, podemos señalar que los elementos de la relación jurídica de trabajo burocrático son:

- a) Subjetivos y
- b) Objetivos.

Dentro de los elementos subjetivos encontramos a:

- a) Estado Patrón, y
- b) Los trabajadores al servicio del Estado.

En los elementos objetivos se encuentran:

- a) La prestación de un servicio subordinado,
- b) Derecho de percibir un salario,
- c) La obligación de pagar un salario,
- d) Nombramiento y su aceptación.

En la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores debe de existir por una parte un acuerdo de voluntades entre estas dos figuras, el cual no es propiamente un convenio como se utiliza en materia civil, sino que es una manifestación por parte del trabajador de aceptar las condiciones de la relación de trabajo y es una facultad que tiene la autoridad competente de otorgar un nombramiento, con el que se acredita a una persona como servidor público y por ende es trabajador al servicio del Estado, con el nombramiento el trabajador es merecedor de que se le aplique el estatuto jurídico burocrático, porque tiene el carácter de trabajador.

De manera que la relación jurídica de trabajo tiene las siguientes características:

- Hay un acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores.
- El nombramiento debe de hacerlo la autoridad competente.
- En el momento en que el trabajador es designado como tal, es merecedor de que se le aplique el estatuto burocrático.

De acuerdo con el maestro Miguel Acosta Romero¹¹, los efectos de la relación de trabajo se dividen en:

- a) Principales y
- b) Secundarios.

Efectos principales: Por una parte el Estado utiliza los servicios materiales e intelectuales del trabajador en los términos establecidos en el nombramiento, y a cambio de estos servicios el trabajador percibe un ingreso económico.

Efectos secundarios: Son las prestaciones a que tiene derecho el trabajador por el hecho de prestar sus servicios al Estado, (bonos, incentivos, días económicos, etc).

1.3.1. Titular

Antes de analizar el término titular, es necesario referirnos al Estado como ente Supremo. Para el Dr. Andrés Serra Rojas, el Estado “es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa. México, 1999. pp. 501 a 502.

asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo”.¹²

De lo anterior, se desprende que el Estado es la personificación y vigencia del orden jurídico que constituye la totalidad del derecho positivo vigente de un país. El Estado es un ente soberano compuesto de órganos con atribuciones específicas y que serán realizadas por personas físicas.

Es importante destacar que el Estado es una persona moral y como tal tiene derechos y obligaciones frente a otros Estados y personas físicas, sus actividades son muy amplias, a medida de que puede actuar como ente supremo y puede participar en actividades sin su investidura suprema. Como toda persona moral obra y se obliga por medio de los órganos que lo representan. Cada Órgano tiene diferentes funciones, las cuales se encuentran plasmadas en normas jurídicas, estas actividades van a ser desarrolladas por personas físicas, como son los titulares de cada dependencia y los trabajadores que en ella presten sus servicios.

Lo anterior se ve fortalecido con lo que establece el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, “Patrón es la **persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores**”. Este artículo determina que el patrón es una persona tanto física como jurídica, y en el caso que nos ocupa el Estado es una persona jurídica, por tal motivo se debe de considerar uno de los elementos de la relación de trabajo.

Ahora bien, por lo que respecta al análisis del término titular, es conveniente referirnos a la palabra título, la cual proviene del “*latín titulus*-

¹² SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política “La proyección Actual de la Teoría General del Estado”. Décima cuarta edición. Porrúa. México, 1996. p. 288.

testimonio o instrumento dado para ejercer un empleo, dignidad o profesión”.¹³ Por lo que respecta al término titular “adj. Que ejerce un cargo o una profesión con título o nombramiento oficiales... Dicho de una persona: Que tiene a su nombre un título o documento jurídico que la identifica, le otorga un derecho o la propiedad de algo, o le impone una obligación”.¹⁴ De las definiciones anteriores concluimos, que el titular es una persona física que ejerce un cargo oficial en virtud de un instrumento (título), el cual lo identifica como tal, otorgándole derechos y obligaciones, para desempeñar dicho puesto.

El Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de este. Para el maestro Gabino Fraga, el titular es una “persona concreta que puede ir variando sin que se afecte la continuidad del órgano y que tiene, además de la voluntad que ejerce dentro de la esfera de competencia del órgano, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus intereses personales”.¹⁵ Es decir “... los titulares que son personas físicas no hacen más que manifestar la voluntad del Estado, dentro de sus atribuciones, sin que pueda alterar las facultades conferidas al órgano”.¹⁶

Por lo que concluimos que el Órgano es un ente abstracto, con atribuciones determinadas, las cuales son necesarias para que se cumplan los fines y obligaciones del Estado, y la materialización de estos fines y obligaciones corren a cargo del titular, cuya obligación es dirigir y tomar las medidas necesarias para que el Órgano cumpla con sus atribuciones encomendadas.

¹³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II. p. 1986.

¹⁴ Idem.

¹⁵ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, (revisada y actualizada por Manuel Fraga), trigésima tercera edición. Porrúa. México, 1994. p. 128.

¹⁶ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Séptima edición. Porrúa. México, 1997. p. 322.

1.3.2. Trabajador

En la práctica hay una distinción entre los trabajadores que prestan sus servicios físicos hacia el patrón y los trabajadores que dirigen, ordenan y representan los intereses del patrón. Diferencia que se ve asentada en el ámbito gubernamental, materia de nuestro presente trabajo.

El término trabajar proviene “(del latín *tripaliare*, de *tripalium*). Ocuparse en cualquier actividad física o intelectual. Tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, etc.”¹⁷

La definición legal la encontramos en el artículo 8 de la Ley Laboral: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio”.

De esta definición se desglosan las siguientes características:

- El trabajador siempre será una persona física,
- El trabajo prestado, siempre será subordinado,
- La persona que se va a beneficiar con el trabajo puede ser física o moral.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 3 establece: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales”.

¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II. p. 2003.

De la anterior definición, obtenemos las siguientes características del trabajador burocrático:

- El trabajador es toda persona, no hace señalamiento específico sobre si es persona física o moral. En nuestra opinión debe de señalarse que es una persona física, puesto que es la única que puede materializar los fines y obligaciones del Estado-Patrono,
- Debe prestar un servicio físico, intelectual o de ambos géneros,
- Debe tener nombramiento, o
- Figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales.

En nuestra opinión, trabajador es una persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado. En el ámbito burocrático, además de estas características, el trabajador debe de tener un nombramiento o figurar en la lista de raya de los trabajos temporales, tal y como lo establece el artículo 3 de la LFTSE.

Por lo tanto, los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que prestan un servicio en la realización de la función pública en forma personal, bajo la dirección y subordinación del titular de una dependencia, en virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente.

Esta forma de trabajo reviste una cualidad muy singular, en virtud de que se debe de buscar la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública del Estado.

Carlos A. Morales Paulin nos da su definición de 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 la autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir la relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente”.¹⁸

De las definiciones anteriores podemos concluir que trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en una Dependencia u Órgano de Gobierno, bajo la dirección del titular responsable de dicha Dependencia, en virtud de nombramiento expedido a su favor, que lo acredite como trabajador al servicio del Estado, o bien por aparecer en las listas de rayas de los trabajadores temporales.

1.3.3. Nombramiento

El nombramiento "es la acción y efecto de nombrar (del latín *nominare*) Decir el nombre de alguien o algo. Elegir o señalar a alguien para un cargo, un empleo u otra cosa".¹⁹

Para el maestro Miguel Acosta Romero, el nombramiento "... es el documento por medio del cuál se nombra o se designa a una persona para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado".²⁰

La definición anterior presenta las siguientes características esenciales del nombramiento:

¹⁸ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho burocrático. Ob. Cit. p.80.

¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II. p. 1445.

²⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa. México, 1999. p. 413.

- Es un documento,
- Por el cual se nombra o designa a una persona,
- Para ocupar un cargo o puesto determinado.

El artículo 12 de la LFTSE establece: “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 tiempo fijo”.

Por lo que se desprende que el nombramiento es un acto o potestad del Estado, que se ejercita a través de un representante mejor conocido como titular de una Dependencia. El nombramiento origina la relación de trabajo burocrático, además, una vez aceptado, crea derechos y obligaciones tanto para el trabajador como para el Titular de la dependencia. Así lo ordena el artículo 18 de la LFTSE.

“Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cubrir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la Ley, al uso y a la buena fe”.

Los nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, de tiempo fijo o por obra determinada, (artículo 15 fracción III LFTSE).

- A) Definitivos. Se otorgan cuando las labores del trabajador son permanentes. Se otorgan por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones por medio del escalafón respectivo.
- B) Interinos. Son para cubrir vacantes temporales menores a 6 meses (artículo 63 de la Ley Burocrática).

- C) Provisionales. Se aplica de acuerdo al escalafón, para ocupar una vacante temporal mayor de 6 meses.
- D) Tiempo fijo. Estos tienen una fecha exacta de terminación.
- E) Por obra determinada. Estos son para realizar una obra determinada, sin importar el tiempo que se tarde para realizarla.

1.3.4. Subordinación

La subordinación es un elemento de la relación de trabajo, esta palabra proviene “Del lat. *Subordinatio*, *-onis*. Sujeción a la orden, mando o dominio de alguien”²¹. Es decir, la subordinación trae aparejada una orden de alguien y la obediencia de otro, respecto al servicio prestado.

Por su parte, los juristas Baltasar Cavazos Flores y Baltasar Cabazos Chena establecen que la subordinación “constituye el elemento característico de la relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho a ser obedecido. Dicha facultad de mando tiene dos limitantes: debe de referirse al trabajo estipulado y debe de ser ejercido durante la jornada de trabajo”.²²

El término subordinación sirve para distinguir dos clases de trabajo: una en la que el hombre actúa libremente utilizando sus cualidades físicas y mentales que juzgue convenientes y aquella que debe de realizarse siguiendo los lineamientos establecidos en una empresa. La subordinación da la característica de laboral a un trabajo prestado a otra persona, en razón de que son varios los trabajos que se prestan a otras personas o empresas, pero

²¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española. Ob. Cit. Tomo II. p.1911.

²² Nueva Ley Federal del Trabajo. Tematizada y sistematizada por Baltasar Cavazos Flores y otros. Trigésimo primera edición. Trillas. México, 2002. p. 87.

que no se encuentran reguladas en la Ley Federal del Trabajo, como son los contratos de prestación de servicios profesionales.

Este término lo encontramos en los artículos 8 y 20 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales en su parte conducente establecen:

“Artículo 8: Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal **subordinado**”.

“Artículo 20: 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”.

El elemento distintivo de la relación de trabajo es la subordinación existente entre el patrón y el trabajador, en donde el primero se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del trabajo del segundo según convenga a sus intereses y la obligación del trabajador de acatar las órdenes del patrón. Es decir, la subordinación obliga al trabajador a prestar su servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad está subordinado quien presta el servicio, en todo lo que respecta al trabajo.

Este elemento también lo encontramos regulado en la LFTSE, en su artículo 44, fracción I, que a la letra dice:

“Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, **sujetándose a la dirección de sus jefes** y a las leyes y reglamentos respectivos.

De lo antes expuesto, concluimos que la subordinación es el elemento clave que va a distinguir la relación de trabajo de otras prestaciones

de servicio, en razón de que el servicio que se va a prestar siempre debe de estar supervisado por el patrón o alguno de sus representantes, y con lo cual el beneficio siempre será para el patrón, toda vez que el buen desempeño del trabajo va a repercutir en el avance material de la empresa o establecimiento para la cual se está prestando el servicio. Ahora bien, en materia burocrática, en la relación jurídica de trabajo, establecida entre el trabajador y el titular, que representa al Estado, también aparece la subordinación aunque en un plano secundario, porque la misma LFTSE le da más relevancia al nombramiento, para considerar como trabajador a quien presta el servicio.

1.4. Trabajador de base

De acuerdo con el contenido del artículo 4 de LFTSE, los trabajadores al Servicio del Estado se clasifican en:

- a) Trabajadores de base.
- b) Trabajadores de confianza.

Los trabajadores de base cuentan con la seguridad jurídica establecida en la Ley Reglamentaria del artículo 123, apartado "B" Constitucional. Son aquellos que no realizan ninguna de las funciones de confianza establecidas en el artículo 5 de la LFTSE, y por tal motivo son inamovibles, es decir, no pueden ser separados de sus cargos sin que exista una causa justa que motive dicho cese (artículo 46 LFTSE), en caso de despido injustificado tienen el derecho de reclamar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la reinstalación de su trabajo o la indemnización correspondiente; en caso de supresión de plazas el trabajador afectado tiene derecho a que se le otorgue otra equivalente a la suprimida y en su defecto puede optar por la indemnización de Ley; tienen derecho al pago de tiempo extra; incremento salarial (artículo 32 LFTSE); pueden ser ascendidos a otro

puesto, de acuerdo con el escalafón establecido en cada dependencia (artículo 47 LFTSE).

El artículo 6 de la LFTSE establece las características del trabajador de base a saber:

- Los no incluidos en la enumeración del Artículo 5 de la LFTSE.
- Son inamovibles.
- Los de nuevo ingreso serán inamovibles después de 6 meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente.
- Deben tener un nombramiento o figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales (artículo 3 LFTSE).

1.5. Trabajador de confianza

El trabajo de confianza es regulado, de manera especial, en el Capítulo II del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo. Los trabajadores que realicen un trabajo especial también son protegidos por la Ley Federal del Trabajo, sin embargo se han establecido normas adecuadas a las características especiales de dicha labor para su mejor desenvolvimiento y protección.

Pues bien, trabajador de confianza "... es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento, y la que conforme a las atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones".²³

De acuerdo con esta definición, el trabajador de confianza es:

²³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima Tercera edición. Porrúa. México. 1999, p.3111.

- Una persona física.
- Que desempeña actividades destinadas a la seguridad, eficacia y desarrollo económico y social de un establecimiento.
- Conforme a sus atribuciones actúa al amparo de una representación patronal.

La definición legal del Trabajador de confianza se encuentra en el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra establece:

“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”.

De las definiciones anteriores se desprende, que el trabajador de confianza es una persona física que desempeña funciones que se refieren a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento y que conforme a las atribuciones que le otorgan, actúa bajo una representación patronal. Ahora bien, aun cuando el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo establece que son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, ello no quiere decir que para poder ser considerado un trabajador de confianza, debe desempeñar simultáneamente todas estas atribuciones, bastando que realice alguna de éstas en forma general para tener tal carácter, porque el precepto legal sólo es enunciativo en cuanto a ellas, mas no se puede deducir del mismo que deban forzosamente reunirse todas las funciones para que un prestador de servicios se pueda estimar como de confianza, siendo suficiente que sustituya a la parte patronal en alguna de sus mencionadas actividades, tomando para ello decisiones con

cierta autonomía de acuerdo a las facultades delegadas para adquirir el carácter de empleado de confianza.

Por otro lado, el artículo 5 de la LFTSE, no establece una definición de lo que debe de entenderse por trabajador de confianza, sino que solamente da una descripción de los puestos que son considerados de confianza, con lo que da cumplimiento a lo que establece el artículo 123, apartado "B" fracción XIV, constitucional. El trabajador de confianza no cuenta con los derechos laborales de los trabajadores de base, toda vez que el artículo 8 del ordenamiento antes citado los excluye de su ámbito de aplicación, no obstante de esta exclusión existe una gran confusión en la designación de los puestos de confianza, en virtud de que existen cargos que no se encuentran enumerados por lo dispuesto en el artículo 5 de la LFTSE, pero sin embargo tienen ese carácter. Consideramos que los trabajadores de confianza deben de ser regulados por la LFTSE, con lo cual se les otorgarán derechos y no solamente obligaciones; además, se debe de precisar con más detalle qué cargos son de confianza y no dejarse a otros ordenamientos, que no sea la LFTSE, determinar el carácter de esos cargos.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En el presente Capítulo estudiaremos los principales documentos históricos-jurídicos (Constitución, Acuerdos, Estatutos y Leyes), que se han encargado de regular de manera específica la relación jurídica laboral que existe entre el Estado-Patrono y sus trabajadores, con el objeto de entender con mayor claridad las instituciones burocráticas vigentes que regulan los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

Antes de adentrarnos a nuestro estudio, es importante mencionar que la Constitución de 1824, Leyes Constitucionales (Tercera y Cuarta) de 1836 y la Constitución de 1857, no contemplaban regulación alguna en torno a los derechos laborales de los trabajadores en general, ni de los trabajadores al servicio del Estado. En cuanto a la regulación de los servidores públicos sobresalen dos aspectos importantes en estos ordenamientos supremos; a saber:

1.- Los tres ordenamientos hacen referencia a la facultad discrecional del Poder Ejecutivo, para nombrar y remover a los empleados de la Administración Pública.

2.- La facultad del Poder Legislativo para crear y suprimir empleos públicos de la Administración Pública.

Motivo por el cual resulta un tanto ocioso realizar un estudio más detallado de estos ordenamientos supremos, toda vez que no regulan de una manera más amplia la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores.

Por lo tanto, iniciaremos el presente estudio con los ordenamientos legales que se han ocupado de regular la relación laboral de trabajo en general, es decir, a partir de la creación del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Éste precepto constitucional, junto con los problemas sociales y la inseguridad jurídica en que se encontraban los servidores públicos por no contar con un ordenamiento legal que los protegiera como trabajadores, provocó que los legisladores se ocuparan de regular la relación jurídica de trabajo existente entre el Estado Patrono y sus trabajadores, por lo que posteriormente se adiciona el apartado “B” del artículo 123 Constitucional y consecuentemente se emite su Ley reglamentaria.

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Mediante decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convoca al pueblo mexicano a elegir representantes, con la finalidad de que estos integraran un Congreso Constituyente, cuya tarea sería modificar la Constitución Política de 1857, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución de 1857, en donde se establece el procedimiento para reformar la Constitución “por medio de un órgano revisor de la Constitución integrado por poderes constituidos”.²⁴

Nuestra Constitución Política de 1917 “por primera vez en la historia de las Constituciones del mundo, afirma los puntos básicos de la reglamentación de los derechos de los trabajadores; es la expresión de la lucha armada iniciada en 1910; es la voluntad de la Nación de hacer justicia a la clase trabajadora”²⁵.

La Constitución de 1917 se encargó de regular de una manera general la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos, ya que

²⁴ DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. Tercera edición actualizada. Porrúa. México, 1998. p. 21.

²⁵ Ibidem. p. 25.

reconocía que el titular del Poder Ejecutivo puede designar a sus más cercanos colaboradores y a los altos funcionarios de la Federación, de acuerdo a lo establecido en las fracciones II, III, IV y V del artículo 89 constitucional. Así mismo se reguló sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación por la comisión de delitos ya sea oficiales o del fuero común (Artículos 108 a 113 de la Constitución de 1917).

Como se podrá observar éste ordenamiento supremo si se encargaba de regular al servidor público como sujeto de obligaciones, más no especificaba de una manera clara si contaba con derechos como servidor público, es decir como trabajador.

Consideramos importante dar una breve reseña de lo que fue la discusión para la aprobación del artículo 5 constitucional, en razón, de que en la iniciativa presentada por Venustiano Carranza, se establecía la libertad de trabajo y algunos beneficios a favor de los trabajadores, es decir, se establecían disposiciones referentes a la forma en que debía de prestarse el trabajo.

El proyecto de elaboración del artículo 5 constitucional es un parte aguas para que el Constituyente de 1917 decidiera crear el artículo 123, en razón de que éste numeral no sólo contenía disposiciones referentes a la libertad de trabajo, obligaciones de desempeñar cargos públicos y cuales de estos deben de ser sin remuneración, sino que en su fondo contenía principios protectores sobre como debe de prestarse el trabajo.

De acuerdo con el maestro Miguel Cantón Moller²⁶ el 26 de diciembre de 1916, la Comisión dictaminadora del artículo 5 presentó por tercera ocasión su proyecto. Éste proyecto tiene dos aspectos importantes a saber:

²⁶ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. PAC. México, 1988. p. 27.

- Se establecen límites a las horas de trabajo, se considera necesario establecer un día de descanso forzoso a la semana, sin que sea precisamente el domingo, se prohíbe el trabajo nocturno de los niños y mujeres.
- Se propone establecer la igualdad de salarios en igualdad de trabajo; derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, y que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de Conciliación y Arbitraje.

Como podemos observar este proyecto tenía grandes avances en cuanto a derechos de los trabajadores, sin embargo, los diputados que integraron el Constituyente de 1917, consideraron que estos derechos tan valiosos e importantes no podían quedar en la sección de garantías constitucionales, por lo que retrasan el estudio de este proyecto.

Sobre el contenido de este proyecto existían opiniones a favor y en contra para su aprobación, los que estaban en contra no era porque no querían que se protegieran los derechos de los trabajadores, sino más bien luchaban porque se propusiera un artículo o Capítulo especial que regulara los derechos laborales, en este orden de ideas el primer diputado en proponer esta cuestión fue Froylán C. Manjarrez.

Una de las intervenciones más importantes que existió en el Constituyente de 1917, fue la del diputado yucateco Héctor Victoria,²⁷ quien fue trabajador ferrocarrilero y sabía de la injusticia y desventaja en que se encontraban los trabajadores, al hacer uso de la palabra manifestó su inconformidad con el proyecto del ciudadano Presidente, en razón de que a su

²⁷ Cfr. CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op Cit. pp. 30 a 31.

criterio no se estaba tratando el problema obrero con el respeto y atención que en verdad merece. Posteriormente comenta que gracias a la Revolución la situación de los trabajadores del Estado de Yucatán es mejor a la que tenían antes de la Revolución, y que los trabajadores tratan de tu a tu con los patrones, así mismo afirma que los derechos que adquirieron los trabajadores de Yucatán no deben de abarcar únicamente a estos trabajadores, por consiguiente los beneficios adquiridos deben de hacerse extensivos a todos los trabajadores del país.

Para finalizar su intervención el diputado Héctor Victoria propone que en el artículo 5 se deben de establecer disposiciones referentes a “jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición de trabajo nocturno de mujeres y niños, accidentes, seguros, e indemnizaciones”.²⁸

Esta propuesta es un cubetazo de agua fría para que el Constituyente de 1917 pusiera más atención a la situación de los trabajadores, y además plantea puntos importantes en protección de la clase trabajadora, puntos que no habían sido tomados en cuenta en la iniciativa propuesta por el Presidente de la República.

En este orden de ideas es importante dejar muy claro que el diputado Victoria, no propone la incorporación de un artículo nuevo al proyecto elaborado por el Presidente, sino que más bien se adicionen estos puntos al artículo 5 que estaba en discusión.

Continuando con el comentario anterior, tenemos la intervención del periodista Froylán C. Manjarrez, quien el día 26 de diciembre de 1916,

²⁸ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 26 de diciembre de 1916. Tomo I. Número 36. p. 684.

planteó ante el Congreso por primera vez la posibilidad de incorporar un artículo nuevo o tal vez un título nuevo que regulara la protección de los trabajadores, y no únicamente adicionar algunos artículos de la Iniciativa planteada por el Ejecutivo, al señalar:

“Pues bien, yo estoy de acuerdo, por lo tanto, con la iniciativa que ha presentado mi apreciable y distinguido colega, el señor Victoria; yo estos de acuerdo con todas esas adiciones que se proponen, más todavía: yo no estaría conforme con que el problema de los trabajadores, tan hondo y tan intenso y que debe de ser la parte en que más fijemos nuestra atención, pasara así solamente pidiendo las ocho horas de trabajo, no; creo que debe de ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención y si se quiere, no un Artículo, no una adición sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna”.²⁹

Una aportación importante es la que realizó el obrero Carlos L. Gracidas, quien manifiesto el derecho que tienen los trabajadores de participar en las utilidades de la empresa y de la justa retribución.

En apoyo a la propuesta del diputado Froylán C. Manjarrez, el diputado Cravioto, reitera la necesidad y conveniencia de regular la situación laboral en un artículo especial, para garantizar los derechos que se han venido forjando a lo largo de la discusión del artículo 5º constitucional, y señala:

“insinuó la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del Artículo 5º todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud, con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso, de todos nuestros trabajos aquí; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana

²⁹ Ibidem. p. 689.

tendrá el orgullo legítimo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros ...”³⁰

Posteriormente se da lectura a la propuesta del diputado Manjarrez que presentó por escrito:

“Ciudadano Presidente del Honorable Congreso Constituyente:

Es ya el tercer día que nos ocupamos de la discusión del Artículo 5º... hemos podido observar que tanto los oradores en pro como en contra están anuentes en que el Congreso haga una labor todo lo eficiente posible en pro de las clases trabajadoras.

Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones... que redunde en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que no tenemos precedente y que, por lo tanto, merece toda nuestra atención y esmero.

A mayor abundamiento, debemos tener en consideración que las iniciativas hoy presentadas no son ni con mucho la resolución de los problemas del trabajo; bien al contrario, quedan muchos escollos y muchos capítulos que llenar; nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las garantías de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de las consideraciones de esta honorable Asamblea.

En esta virtud... me permito proponer a la honorable Asamblea por el digno conducto de la Presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para

³⁰ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 27 de diciembre de 1916. Tomo I. Número 37. p. 720.

tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar el título “del Trabajo” o cualquier otro que estime conveniente la Asamblea.- Asimismo me permito proponer que se nombre una Comisión compuesta de cinco personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos oficiales y de todo lo relativo a este ramo, con el objeto de dictaminar y proponer el capítulo de referencia, en tantos artículos cuantos fueren necesarios”.³¹

La aprobación del artículo 5º fue paralela a la aprobación del artículo 123, por así considerarlo conveniente los diputados.

En consecuencia, concluimos que gracias a la discusión del artículo 5º constitucional tenemos en el numeral 123 la protección al trabajador, precepto que en la iniciativa del Ejecutivo no había sido tomada en cuenta, por consiguiente podemos afirmar que en el artículo 5º se consagra la libertad de trabajo y el 123 complementa esa libertad, estableciendo las condiciones mínimas en que debe de garantizarse la prestación del trabajo.

2.1.1. Artículo 123 Constitucional

“Nuestro artículo 123 quiere y promete justicia; justicia a los oprimidos, justicia a las grandes clases trabajadoras que han sufrido, justicia para hacer hombres libres. Y únicamente de hombres libres están constituidos los grandes pueblos”.³²

El texto original del artículo 123 constitucional, de una manera general sí contempló al servidor público como trabajador, como puede observarse en el proyecto elaborado por los diputados constituyentes Heriberto

³¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 28 de diciembre de 1916. Tomo I. Número 38. pp. 739 a 740.

³² CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Porrúa. México, 1983. p. 29.

Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora, en el cual se lee: “El descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben de interrumpirse, la Ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores.”³³

De lo anterior se desprende que el servidor público era considerado trabajador, y por consiguiente tenía el derecho de que se le aplicaran los beneficios del artículo 123 constitucional.

En este sentido, la fracción XVIII del Artículo 123 constitucional establecía:

“Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los **servicios públicos** será obligatorio para los **trabajadores** dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellas pertenezcan a establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional”.³⁴

De la fracción anterior se desprende que a los servidores públicos se les reconoce su derecho de huelga, por lo tanto son considerados como trabajadores, ya que únicamente los trabajadores pueden hacer uso de este derecho en defensa de sus intereses, por consiguiente, los derechos laborales consagrados en el artículo 123 son aplicables a los trabajadores al servicio del

³³ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p. 43.

³⁴ Ibidem. pp. 44 y 45.

Estado, toda vez que el precepto constitucional los considera como trabajadores.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Constituyente de 1917 no hace a un lado al servidor público como sujeto de derechos laborales, de modo que contaban con un sustento constitucional para hacer valer sus derechos como trabajadores. De donde se infiere que no era correcto afirmar que los derechos del 123 únicamente eran aplicables a los trabajadores que prestaban sus servicios a particulares, ya que sí se tomó en cuenta al servidor público, pero debido a las corrientes sociales y políticas de la época no lograron los beneficios del artículo 123 constitucional.

Como existía una fuerte controversia entre si los derechos del artículo 123 eran o no aplicables a los trabajadores al servicio del Estado, a la fracción XVIII de dicho precepto “le fue retirado las partes relativas al derecho de huelga de los trabajadores del Estado a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1938, mes y año en que fue publicado el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Así, se reglamentaba sobre los empleados públicos, pero se les retiraba de la Constitución para no volver sino hasta la adición del apartado B al artículo 123 en el año de 1960”.³⁵

Con la reforma antes mencionada el trabajador al servicio del Estado es discriminado a nivel constitucional y se establece claramente que a estos trabajadores no les son aplicables las prestaciones del artículo 123 constitucional.

El precepto constitucional en estudio se integraba por 30 fracciones en las que se regulaban los siguientes derechos laborales:

³⁵ Ibidem. p. 45.

- Jornada máxima de trabajo (fracc. I y II),
- Día de descanso obligatorio (fracc.IV),
- Salario (fracc.VI a X),
- Jornada extraordinaria (fracc XI),
- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (fracv. XIV),
- Higiene y seguridad en las instalaciones (fracc. XV),
- Derecho de coaligarse (fracc. XVI),
- derecho a la huelga y paros (fracc. XVII),
- Se establece un órgano encargado de dirimir los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo “Junta de Conciliación y Arbitraje (fracc. XX y XXI),
- la obligación del patrón a cumplir el contrato o a indemnizar al trabajador en caso de haberlo despedido sin causa justificada (fracc. XXII),
- Cajas de seguros populares (fracc. XXIX),
- Sociedades cooperativas para la construcción de casas.

Del contenido de las 30 fracciones que componen el precepto constitucional en estudio, ninguna hace diferencia entre trabajadores de base, de confianza o servidores públicos, sino que más bien se engloban todos en un mismo término, es decir, todos son considerados como trabajadores, y por lo mismo los beneficios del artículo 123 constitucional debían de hacerse extensivos a todos.

A partir de la creación del artículo 123 constitucional las legislaturas bcales promulgaron leyes laborales para cada Estado, tal y como se establecía en el preámbulo del precepto constitucional en mención:

El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estado deberán expedir leyes sobre el Trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin

contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros y de una manera general todo contrato de trabajo”.

Esta disposición no fue del todo favorable para los trabajadores en razón de que los criterios y disposiciones legales expedidos en los Estados no eran equivalentes, lo que provocaba que los patrones establecieran sus empresas en los lugares donde las leyes eran menos estrictas para ellos.

El 6 de septiembre de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de la fracción X del artículo 73 y artículo 123 constitucionales para quedar de la siguiente forma:

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

X.- Para legislar en toda la República sobre... y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución”.

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

Con esta reforma se faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República Mexicana en materia laboral. En consecuencia las legislaturas locales ya no están facultadas para legislar en materia laboral. Consecuentemente en 1931 el Congreso de la Unión expide la Ley Federal del Trabajo aplicable en todos los Estado de la República Mexicana.

El contenido del precepto constitucional en estudio no alcanzó ni ha alcanzado la plenitud de su normatividad, en razón de que existieron y aún prevalecen criterios que restringen el alcance de su contenido, situación que debe de cambiar a efecto de que todo aquel que tenga la categoría de

trabajador pueda beneficiarse con el contenido del precepto constitucional en estudio, en razón de que se hizo para proteger la clase trabajadora y no únicamente una parte de ella.

2.2. Ley Federal del Trabajo de 1931

La Ley Federal de Trabajo de 1931 reglamentaria del artículo 123 constitucional utilizó por primera vez en nuestro país el término empleado de confianza, sin dar una definición de lo que debía de entenderse por empleado de confianza.

Son los artículos 48 y 126 fracción X, los que hacían referencia a los empleados de confianza:

“Artículo 48.- Las estipulaciones del Contrato Colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aún cuando no sean miembros del sindicato que lo haya celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección o inspección en las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa.”

“Artículo 126.- El Contrato de Trabajo terminará:

...

X.- Por perder la confianza del patrón, el trabajador que desempeñe un empleo de dirección, fiscalización o vigilancia; más si había sido promovido de un puesto de escalafón en las empresas en que éste existe, volverá a él, salvo que haya motivo justificado para su despido.

Lo mismo se observará cuando el trabajador que desempeñe un puesto de confianza, solicite volver a su antiguo puesto.”

En el numeral 48 antes mencionado se estableció que el empleado de confianza era únicamente aquel que desempeñara trabajos personales del patrón. Y en la fracción X del artículo 126 el carácter de confianza se hace extensivo también para el trabajador que realice funciones de fiscalización, dirección o vigilancia. Por otra parte en el primer artículo se hace referencia a empleados y en el segundo a trabajadores. Estas imprecisiones legales provocaron una diversidad de opiniones al respecto.

En algunas ejecutorias se estableció un criterio mas claro de lo que debía de entenderse como empleado de confianza: **“EMPLEADOS DE CONFIANZA, DETERMINACION DE LOS.** El concepto "empleados de confianza" fue utilizado por vez primera en el proyecto sobre jornada de trabajo, presentado a la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo que se celebró en la ciudad de Washington, en el año de 1919, fue adoptado mas tarde por la legislación belga y paso posteriormente a nuestro derecho, en los artículos 4o. 48 y 126, fracción X, de la Ley Federal del Trabajo. En el proyecto presentado a la conferencia de Washington se decía que la jornada de ocho horas no sería aplicable a los empleados que desempeñaran puestos de confianza, de dirección o administración, pero en el debate se aclaró el alcance de ese artículo, por haberse visto que de darse una interpretación gramatical a sus términos resultaría que la mayor parte de los trabajadores serían de confianza ya que el simple capataz ejecuta actos de dirección con respecto a los operarios que se encuentran bajo sus órdenes; **se sostuvo desde entonces, que los empleados de confianza serían precisamente los altos empleados que, por razón de sus funciones, tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o aquellos que, también por razón de sus funciones, estuvieran al tanto de los secretos de la empresa,** y se dijo, además que el término "empleados de confianza" no era fijo, sino que debía aplicarse en relación con cada una de las empresas, esto es, que se trataba de un concepto elástico que había que precisar en cada caso, por lo que si la Junta

hace una enumeración de los puestos de confianza, señalando un número considerable de los mismos, estimando los indispensables para que la dirección general de los negocios quede en manos de la empresa, forzoso es concluir que el laudo es correcto y no ha violado el espíritu de los artículos respectivos”.³⁶

De donde se desprende que los empleados de confianza son los altos empleados de las empresas y que por sus actividades estuviera a su cargo la marcha y destino general de la empresa, así como aquellos que conocieran los secretos de la empresa o establecimiento, es decir, son de confianza los trabajadores que actúan en representación del patrón. En este criterio las funciones de dirección y fiscalización no son consideradas como de confianza, en razón de que la mayoría de los trabajadores serían considerados como de confianza. Este criterio ha prevalecido hasta nuestros días con la única diferencia que las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización son consideradas como de confianza siempre y cuando tengan carácter general. De acuerdo con el Doctor Mario de la Cueva lo general se refiere a que las funciones antes mencionadas deben de “referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa, a sus intereses y fines generales”.³⁷

Por lo que respecta a la regulación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, la Ley Laboral de 1931 ordenaba en su artículo 2 que:

“Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan”.

De donde se desprende que la Ley Federal del Trabajo de 1931 si consideró al servidor público como trabajador. Estableciendo con toda precisión

³⁶ Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: LV. Página: 2018.

³⁷ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 158.

que el ordenamiento legal competente para regular las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores será la Ley del Servicio Civil que se expida. De conformidad con lo anterior se emitieron dispositivos legales tendientes a regular el trabajo de los servidores públicos, hasta llegar a la creación del apartado “B” del artículo 1213 constitucional y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se explicará más adelante.

2.3. Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934

El Constituyente de 1917 se preocupó principalmente por tutelar los derechos laborales de los campesinos, obreros y jornaleros, con el objeto de mejorar su condición de vida, olvidándose por completo de establecer disposiciones concretas que regularan la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos, por lo que estos trabajadores no disfrutaron de los beneficios consagrados en el Artículo 123 de la Constitución de 1917. “Durante mucho tiempo carecieron del mínimo de derechos no obstante su calidad de asalariados, pero generadores de riqueza social por la aportación de su esfuerzo intelectual o material y cuyo patrimonio estaba formado esencialmente por su fuerza de trabajo”.³⁸

La Ley Federal del Trabajo de 1931 en su artículo 2 da la pauta para que se expida un ordenamiento legal (Acuerdos y Estatutos) tendientes a regular la relación jurídica laboral entre el Estado y sus trabajadores.

A partir de 1930 se levantó la voz pública de que era necesario la creación de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, en razón de que solamente contaban con la discrecionalidad de las autoridades y no se tomaba en cuenta su conducta ni su antigüedad para tener

³⁸ ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral “Monografía”. Sista. México, 2001. p. 56.

una permanencia en el trabajo, únicamente se invocaba como disposición aplicable a estos trabajadores el artículo 5 de la Constitución de 1917 en el sentido de que nadie puede ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; esto no era suficiente garantía para los servidores públicos ya que eran cesados de sus cargos sin causa justificada.

El 12 de abril de 1934, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, expedido por el Presidente de la República General Abelardo L. Rodríguez, los efectos de este Acuerdo fueron transitorios, en razón de que su vigencia fue de siete meses, sin embargo es el primer ordenamiento legal que se encarga de proteger los derechos laborales del servidor público.

El Acuerdo se dividía en VIII Capítulos:

I.- Del Servicio Civil.

II.- De las Comisiones del Servicio Civil.

III.- Del Ingreso al Servicio Civil.

IV.- De las vacaciones, licencias y permisos.

V.- De las recompensas y ascensos.

VI.- De los derechos y obligaciones del personal del Servicio Civil.

VII.- De las sanciones.

VIII.- De la separación del Servicio.

El ámbito de aplicación del Acuerdo se encuentra establecido en su artículo 1 a saber:

“El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sea; que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente”.³⁹

Del contenido de éste precepto se deduce que la aplicación del Acuerdo era únicamente para las personas que laboraran en las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión, con lo que se hace notar que hay una restricción en su aplicación, en razón de que no tomó en cuenta a los trabajadores del Poder Legislativo y Judicial, ni a los militares.

En su artículo 2 se estableció que personas no se encuentran protegidas por las disposiciones del Acuerdo, los cuales venían a ser los altos empleados, los empleados que presten sus servicios con el carácter de supernumerarios, los que presten servicios mediante contrato y los trabajadores de confianza, es importante comentar que el Acuerdo no especifica a que se refiere con servicios confidenciales por lo que muchos empleados eran considerados como de confianza, sin tener derecho a los beneficios del presente ordenamiento legal.

La aplicación de los derechos que otorgaba el Acuerdo a favor de los servidores públicos estaba a cargo de las Comisiones del Servicio Civil de Carrera.

Entre las funciones de las Comisiones se encuentran: colaborar con los jefes superiores de las dependencias en la clasificación de los

³⁹ Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil. Diario Oficial de la Federación. 12 de abril de 1934. Tomo LXXXIII. No. 29. p. 586.

empleados, establecer los requisitos y condiciones que deben reunir las personas para ingresar al servicio, elaborar y realizar los exámenes de admisión, asimismo, conocían de las quejas presentadas por los empleados cuando estos creían que habían sido violados los derechos que el Acuerdo les otorgaba.

La actividad jurisdiccional de estas Comisiones era limitada, en virtud de que únicamente conocían de las quejas presentadas por los empleados y de ninguna manera se puede suponer que fue un órgano encargado de dirimir las controversias suscitadas entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores. En el articulado del Acuerdo no se establece en lo más mínimo la forma en que deben subsanarse estas controversias, estas Comisiones constituyen el primer antecedente directo de lo que hoy se conoce como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Acuerdo es el primer ordenamiento legal en el que se desprende que el servidor público (trabajador al servicio del Estado) es sujeto de derechos laborales.

En su numeral 42 se establecían los derechos de los funcionarios y empleados que están comprendidos en el Acuerdo:

I.- Percibir la retribución que asigne al cargo que desempeñen, el Presupuesto anual de Egresos, o en su caso, las leyes y demás disposiciones aplicables.

II.- Conservar el empleo, cargo o comisión de que sean titulares, mientras no incurran en alguna de las causas de destitución, que señala este acuerdo, o el puesto no sea suprimido.

III.- Ascender al puesto de la categoría inmediata superior, siempre que se llenen los requisitos que establece el presente Acuerdo.

IV.- Desempeñar solamente las funciones que conforme a la ley y demás disposiciones correspondan a su cargo.

V.- Ser tratados con absoluta consideración por sus Jefes, iguales y subalternos.

VI.- Disfrutar de las licencias y vacaciones que establece el Capítulo IV.

VII.- Percibir indemnización cuando sean separados de sus cargos, por causas que no les sean imputables, en los casos y términos que previene éste Acuerdo.

VIII.- Disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación, así como de las demás prerrogativas que establezcan las leyes”.⁴⁰

En el artículo 59 se estableció la forma en que se da por terminado la prestación de servicio:

“I.- Suspensión del cargo en el Presupuesto de Egresos o en la Ley respectiva;

II.- Por razones de salud que inhabiliten parcial o totalmente al empleado, para seguir prestando sus servicios, una vez agotados los periodos de licencia que concede este Acuerdo. En el primer caso podrá ser admitido en un grado inferior, según su capacidad.

III.- Por renuncia en los términos de Ley.

IV.- Por la pérdida de la nacionalidad.

⁴⁰ Ibidem. p. 589.

V.- Por destitución en los casos que establece este acuerdo”.⁴¹

Cuando se suspendía el cargo en el presupuesto de egresos el servidor público era indemnizado por la cantidad de 3 meses de su último sueldo, se empieza a manejar el derecho a una indemnización.

En el caso de la renuncia, ésta era presentada por escrito y tenía que resolverse en un término no mayor a 10 días, en este plazo el servidor público seguía desempeñando sus funciones hasta la aceptación de la misma.

Este Acuerdo constituye un esfuerzo en equiparar los derechos laborales de los servidores públicos a la de los trabajadores que prestaban sus servicios a la iniciativa privada.

2.4. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934 fue muy importante porque empieza a reconocer al servidor público como sujeto de derechos laborales, pero debido a su breve vigencia no causó los resultados deseados, por lo que la inquietud de los empleados públicos cada vez se fue acrecentando.

Conforme fueron creciendo las molestias de los empleados públicos por tener una mejor protección legal, fueron formando Uniones de empleados que se encargaban de hacer presión para que fueran escuchadas sus demandas, de esta manera poco a poco surgieron nuevas asociaciones que fueron formando parte de sindicatos de diversas dependencias, las cuales el 8 de julio de 1935 se unen en una sola agrupación, de esta manera forman la Alianza de Organización de Trabajadores al Servicio del Estado, y el 4 de

⁴¹ Ibidem. p. 591.

septiembre de 1936 crean la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado.

“El tema de las relaciones laborales de los servidores públicos, tan debatido en todo tipo de foros, no estuvo al margen de la campaña electoral que, como candidato a la Presidencia de la República Mexicana, realizó el General Lázaro Cárdenas, una vez electo trató de poner en práctica sus postulados de campaña”.⁴²

El 27 de septiembre de 1938 se promulgó el primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

La iniciativa del Presidente de la República para la elaboración del Estatuto, obedeció principalmente a que se quería proteger los derechos de los servidores públicos ante los cambios de poder; es decir, que independientemente de quien ganara las elecciones, los servidores públicos gozaran de una estabilidad en sus cargos, tuvieran derecho a ser ascendidos a un puesto mejor tomando como base su eficiencia y honorabilidad, con lo que se pretende satisfacer la aspiración más esperada de los servidores públicos.

La exposición de motivos del Estatuto de 1938 expresa que no se justifica la desigualdad en que se encuentran los empleados públicos con relación a los trabajadores en general, tomando como base el fin especulativo de la empresa privada y la función reguladora del Estado.

La protección de los derechos laborales y humanos de los servidores públicos que se hace en el Estatuto, se motiva en las necesidades primordiales de los servidores y de sus familias, para disfrutar de las garantías humanas consagradas en la Constitución y de que los derechos individuales de

⁴² DAVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. Ob. Cit. p. 47.

los servidores del Estado son iguales a los que se otorgan a los trabajadores en general, por lo que no debe de haber ningún obstáculo ni diferencia para reconocer dichos derechos.

Con este Estatuto el Estado reconoce el carácter de trabajadores a los servidores públicos, y por consiguiente tienen derecho a ser protegidos por las garantías sociales que se establecen en el artículo 123 Constitucional. Es el primer ordenamiento legal que regula la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores de manera específica.

De conformidad con el artículo 1 del Estatuto, éste era aplicable para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otras.

Es decir que su protección jurídica abarcaba a los trabajadores que prestan sus servicios en los tres Poderes, y no únicamente a los que prestaban sus servicios en el Poder Ejecutivo, como lo hizo el Acuerdo de 1934.

El artículo 2 del Estatuto establecía por primera vez la definición de trabajador al Servicio del Estado:

“Toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.⁴³

De la redacción anterior se colige que al servidor público se le da la categoría de trabajador, el cual para serlo debe de tener previamente un

⁴³ Estatuto de los trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre de 1938. Número. 30, tomo CXI. p. 2.

nombramiento expedido en su favor o por figurar en la lista de raya de los trabajos que así lo ameriten.

Siguiendo con el análisis del Estatuto de referencia, en el mismo encontramos que en su artículo 3º se determina entre quienes se establece la relación jurídica de trabajo:

“Artículo 3.- La relación jurídica de trabajo se entiende establecida, para todos los efectos legales entre los trabajadores federales y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo a los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales, representados por sus titulares respectivos”.⁴⁴

Este ordenamiento clasifica a los trabajadores federales en dos grupos (Artículo 4):

- Trabajadores de base y
- Trabajadores de confianza, haciendo una enumeración de estos trabajadores.

Continuando con el análisis del Estatuto, encontramos que en su numeral 5º se establecía que la Ley únicamente regiría las relaciones entre los poderes de la unión y los trabajadores de base, de donde se infiere que excluye a los trabajadores de confianza, asimismo se ordena que la policía judicial y preventiva se regirían por un Estatuto especial. Por lo tanto, los trabajadores de confianza no eran comprendidos en el ámbito de aplicación de este ordenamiento legal, lo que los deja en un estado de indefensión y en una inseguridad jurídica para hacer valer sus derechos que como trabajadores les corresponden.

Éste Estatuto contenía disposiciones sobre:

⁴⁴ Idem.

- Derechos individuales de los trabajadores (Artículo 9 a 17),
- Jornada de trabajo y días de descanso (Artículo 18 a 28),
- Salario (Artículo 29 a 40),
- Obligaciones de los poderes de la Unión con sus trabajadores (Artículo 41),
- Obligaciones de los trabajadores (Artículo 42),
- Causas de suspensión del nombramiento (Artículo 43),
- Terminación de los efectos del nombramiento (Artículo 44),
- Organización sindical (Artículo 45 a 62),
- Condiciones generales de trabajo (Artículo 63 a 72),
- Procedimiento de huelga (Artículo 73 a 83),
- Riesgos y enfermedades profesionales (Artículo 84 y 85),
- Prescripción (Artículo 85 a 91),
- Integración del Tribunal y de las Juntas de Arbitraje (Artículo 92 a 98),
- Competencia del Tribunal y de las Juntas (Artículo 99),
- Procedimiento ante el Tribunal y las Juntas (Artículo 100 a 114) y estableció en su último título las sanciones que se aplicarían en caso de que se dieran infracciones a este Estatuto y por desobediencia a las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Los Trabajadores de base gozan con este ordenamiento de estabilidad en su empleo al disponer en su numeral 16 que:

“En ningún caso el cambio de funcionarios de una unidad burocrática cualquiera, afectará a los trabajadores de base correspondientes”.

El Estatuto establece la creación de dos Órganos jurisdiccionales encargados de dirimir los conflictos que se susciten por el incumplimiento del mismo:

a) Las Juntas de Arbitraje son competentes para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre funcionarios de una unidad burocrática y sus trabajadores y los intersindicales de la propia unidad.

b) El Tribunal de Arbitraje era competente para resolver en revisión los conflictos individuales que se susciten entre el Estado o sus representantes y sus trabajadores; realizaba el registro y cancelación de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

2.5. Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941

Durante el Gobierno de Manuel Ávila Camacho, se emitió el 4 de abril de 1941 un nuevo Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año, con la finalidad de corregir los defectos que tenía el Estatuto de 1938, entre sus cambios encontramos:

1.- El artículo 4 hace una nueva enumeración de los trabajadores de confianza, estableciendo en su párrafo final que:

“Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles. Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación, la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que la establezca”.⁴⁵

⁴⁵ Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Diario Oficial de la Federación. 18 de Abril de 1941. Número. 42, tomo CXXV. p. 52.

- En este orden de ideas, tenemos que la inamovilidad en el empleo, se establece únicamente para los trabajadores de base.
- Cuando se traten de plazas de nueva creación la clasificación de base o de confianza se determinará por la disposición legal que las establezca. Con lo que queda claro que la clasificación de confianza sigue siendo inexacta, en razón de que no se determina con claridad y contundencia cuales son los trabajadores con éste carácter y se deja esta clasificación en el abismo, por lo tanto los trabajadores de base pueden entrar en el supuesto de ser trabajadores de confianza, si así se establece en la disposición legal correspondiente.

2.- El Órgano encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y sus servidores será únicamente el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, es decir, suprime la competencia de las Juntas de Arbitraje, con lo que el Tribunal adquiere una jurisdicción amplia para conocer de los conflictos individuales y colectivos que se susciten en todas las unidades gubernamentales.

El Tribunal se encarga directamente del conocimiento y resolución de los conflictos individuales y de este modo ya no actúa como órgano revisor.

3.- Se prohíbe a los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado adherirse a otras organizaciones.

Lo que sigue siendo igual al Estatuto de 1938, es que se reitera que los trabajadores de confianza no gozan de la protección de este Estatuto, por lo que podían ser removidos con facilidad (Artículo 5).

2.6. Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1960

El Estatuto de 1938 y su reforma de 1941 resolvieron parcialmente la situación jurídica laboral de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, esta normatividad no era suficiente garantía para proteger al servidor público como sujeto de derechos laborales, en razón de que algunas corrientes contrarias a estos ideales atacaban la redacción de estos ordenamientos y los tachaban de inconstitucionales, creando de esta forma una inseguridad jurídica para los servidores públicos, los cuales al sentirse en desventaja respecto de los demás trabajadores a los que sí les tutelaban sus derechos laborales a nivel constitucional, empezaron a manifestar su interés en el sentido de que los derechos que les otorgaba el Estatuto de 1941 se elevaran a nivel constitucional.

El 7 de diciembre de 1959, el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos envió al Senado de la República una iniciativa en la que propone incorporar a la Constitución principios de protección para los trabajadores al servicio del Estado, en la que se expone:

“Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que estos trabajan para Instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que

el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre: de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con la diferencia que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional, comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia”.⁴⁶

De acuerdo con el contenido del Diario de los debates del Congreso de la Unión de 22 de diciembre de 1959, las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y Tercera del Trabajo, consideran que la iniciativa del señor Presidente es acertada, en razón de que responde a las necesidades de incorporar a los postulados de la constitución a todos los grupos sociales que se caracterizan por su dependencia económica y por la percepción cotidiana de un salario permanente como medio de vida, mediante la prestación de sus servicios al Estado.

⁴⁶ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 14 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 36. p. 5.

Lo que caracteriza esencialmente a la Constitución Mexicana en sus preceptos de garantías sociales, ha sido elevar a rango constitucionales, derechos y anhelos que en algunos casos se hallaban consagrados en la legislación secundaria, para crear, no sólo la protección a ciertas clases sociales, sino para hacer imperativos sus preceptos, estableciendo obligaciones y derechos recíprocos para ellos y para el Estado.

“Estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el señor Presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, **dentro de cuya denominación de “trabajadores” se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualesquiera que sea la forma de ella**”.⁴⁷

En este orden de ideas, se desprende que el término trabajador incluye a todos los trabajadores al servicio del Estado que tengan una designación legal como tales, por lo tanto no debe de existir distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza, en razón de que las dos categorías se refieren a trabajadores.

En la sesión donde se realizó la lectura de la iniciativa, se llevó a cabo un análisis histórico de la situación jurídica en que se encontraban los servidores públicos, haciendo hincapié en que el Estatuto de 1941 sólo daba al servidor público una protección legal, siendo necesario para ellos una protección mayor, con la que se evitara que algún funcionario con facultades pudiera derogar el Estatuto.

⁴⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 22 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 43. p. 10.

En la intervención que hizo el C. López Portillo Arturo manifestó con precisión la situación jurídica de los trabajadores al servicio del Estado, a saber:

“Aunque ese ordenamiento ha constituido una ley reglamentaria de la fracción II, del artículo 89 constitucional, especialmente en lo tocante a los efectos de nombramientos y remociones de los trabajadores federales, en no pocos casos se le ha negado constitucionalidad por algunos órganos del Poder Público, desentendidos de que los constituyentes de 1917 habían claramente expresado su posición frente a los problemas de la clase trabajadora.

A estas reticencias vino debiéndose que las organizaciones de trabajadores públicos, hayan estado pugnando para que mediante la reforma constitucional respectiva, el referido Estatuto que incorporado a la Ley fundamental de la República, con definitiva fuerza, jerárquica y jurisprudencia, para prestar base sólida e incontrovertible a los derechos fundamentales de la burocracia, como lo son la inamovilidad, el escalafón, la defensa mediante el paro o la huelga, el derecho de asociación, etc.

Al involucrar estos conceptos, **la corriente del pensamiento revolucionario en nada admite incompatibilidad con los fines específicos del Estado, sino apenas reivindica para el trabajador público, derechos que son imprescindibles para todo hombre que sólo puede satisfacer sus necesidades mediante la remuneración obtenida a cambio de su trabajo**”.⁴⁸

Con esta reforma los trabajadores al servicio del Estado trataron de ser protegidos por el legislador, pero dicha protección no era ni es clara en relación a los derechos laborales de los trabajadores de confianza.

⁴⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 23 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 44. p. 31.

“Las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales y de Trabajo, emitieron el 10 de diciembre de 1959 su dictamen en el que aprueban la iniciativa del presidente, pasando dicha iniciativa a la Cámara de Diputados, en donde la Comisión Segunda de Puntos Constitucionales rinde su dictamen el 21 de diciembre del mismo año, en el cual se modifica la fracción IX, en el que se establece que el trabajador cesado tiene la posibilidad de optar entre la reinstalación o el pago de una indemnización, además utiliza el término de trabajadores en lugar de empleados. Este dictamen fue aprobado el 23 de diciembre, devolviéndose a la Cámara de Senadores, quienes aprueban el 26 de diciembre de 1959 las modificaciones hechas por los Diputados. Posteriormente el 8 de septiembre de 1960, las Cámaras hicieron el cómputo de los resultados de las legislaturas locales y declararon que la reforma constitucional estaba aprobada, por lo que la Cámara de Diputados en su carácter de revisora, declaró reformado el artículo 123 constitucional, con la adición del apartado “B”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 y entró en vigor al día siguiente de su publicación”.⁴⁹

Con la adición del apartado “B” se logra dar seguridad y tranquilidad a la burocracia, reduciendo así casi totalmente las desventajas de las que habían sido objeto hasta ese momento.

El apartado “B” del artículo 123 Constitucional establece los derechos esenciales que deben de regir la relación jurídica laboral del Estado y sus trabajadores, entre los que se encuentran:

- Jornada de trabajo,
- Horas extraordinarias y su forma de pago,
- Días de descanso,

⁴⁹ ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral “Monografía”. Ob. Cit. pp. 59 y 60.

- Vacaciones,
- Salario,
- Derechos escalafonarios,
- Causas de suspensión o cese,
- Derecho de asociación,
- Derecho de huelga,
- Derecho a la reinstalación o indemnización y
- Seguridad social.

La fracción XII del apartado “B” establece:

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

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

En este orden de ideas, tenemos la creación de un Órgano en cargado de dirimir los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, la actividad de este Órgano es más amplia que la de su antecesor, en razón de que además de su actividad de arbitraje, tiene encomendado la procuración y creación de la conciliación entre las partes sometidas a su competencia.

Por otra parte, la fracción XII establece claramente que los militares, marinos, y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal del Servicio Exterior se regirán por sus propias leyes.

Con esta reforma se protegen los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, no todos los trabajadores fueron protegidos ampliamente por este apartado, tal es el caso de la fracción XIV que establece:

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

De donde se desprende que:

- La Ley determinará los cargos de confianza.
- Las personas que desempeñen este cargo gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad.

Es importante mencionar que no hace referencia a trabajadores de confianza sino que se refiere a ellos como personas que ocupen esos cargos.

El artículo segundo transitorio de esta reforma establecía que entre tanto se expidiera la Ley reglamentaria, continuaría en vigor el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Dando una mayor tranquilidad a los servidores públicos, porque mientras se expida la Ley reglamentaria del apartado “B”, los beneficios establecidos en el Estatuto de 1941 seguirían vigentes.

2.7. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963

El 28 de diciembre de 1963 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 constitucional, apartado “B”, con lo que queda abrogado el Estatuto de 1941, así como otras disposiciones legales que se opongan a dicha Ley.

La LFTSE se integra por diez títulos divididos de la siguiente manera:

- Título Primero, disposiciones generales;
- Título Segundo, derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares;
- Título Tercero, del escalafón;
- Título Cuarto, organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo;
- Título Quinto, riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales;
- Título Sexto, prescripciones;
- Título Séptimo, procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- Título Octavo, medios de apremio y de la ejecución de laudos;
- Título Noveno, conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores;
- Título Décimo, se refiere a las correcciones disciplinarias y las sanciones respectivas.

Como se observa, son mínimas las diferencias existentes entre el Estatuto y la LFTSE. Los aspectos más sobresalientes que tiene la Ley Burocrática son:

- Establece por primera vez los requisitos que debe contener el nombramiento: nombre, nacionalidad sexo, estado civil, domicilio, servicios que deban de prestarse; el carácter del nombramiento, ya sea definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, duración de la jornada de trabajo, sueldo y lugar donde deba de prestarse el servicio.
- Concede facultad a los titulares de cada Dependencia para “cubrir libremente las plazas de última categoría disponibles

una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de vacantes que ocurrieren y de igual libertad gozará para cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses (Art. 62 y 63)".⁵⁰

El artículo 2 de la LFTSE determina que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones del artículo 1 y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

- Este precepto discrimina sin justificación a los trabajadores de confianza, sin embargo, en la práctica estos trabajadores si tienen una relación jurídica de trabajo con los titulares de las dependencias, por lo que resulta un tanto ilógico que este artículo se refiera exclusivamente a los trabajadores de base.

En el artículo 3 se establece la definición de trabajador, la cual se analizará con más detalle en el siguiente capítulo.

Se sigue manteniendo la clasificación de trabajador de base y de confianza (artículo 4 de la LFTSE).

De acuerdo a la clasificación que hace el artículo anterior, en el numeral 5 se establecen los cargos que serán considerados de confianza, con lo que se da cumplimiento a la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

⁵⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. revisada y actualizada por Manuel Fraga. trigésima tercera edición. Porrúa. México, 1994. p. 138.

Se establece el derecho a la inamovilidad únicamente para los trabajadores de base (artículo 6 LFTSE).

Siguiendo con el análisis de la LFTSE observamos que se sigue discriminando a los trabajadores de confianza, en razón de que en el artículo 8 se reitera nuevamente como en el Estatuto de 1938 y 1941 que los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de la Ley.

Es injusto que los trabajadores de confianza sean excluidos del ámbito de aplicación de este ordenamiento, toda vez que no cuentan con el principio de estabilidad en el empleo del que si gozan los trabajadores de base, principio que es indispensable para que estos trabajadores puedan seguir desempeñando sus labores y tengan una mayor seguridad jurídica en cuanto a los derechos que se deriven de la relación jurídica de trabajo de que son objeto.

Es de mencionar que esta Ley también excluye de su aplicación a los miembros del ejército y la armada nacionales y a los miembros del servicio exterior mexicano, quienes por disposición constitucional (fracc. XII apartado "B" del artículo 123 constitucional) se regirán por sus propias Leyes, lo que les permite tener una mejor seguridad jurídica, circunstancia que no sucede con los trabajadores de confianza, por lo que creemos es indispensable, que se reglamente la situación de estos trabajadores, en donde se especifique con más claridad quienes son los trabajadores de confianza, asimismo, se les reconozca sus derechos como trabajadores y la forma en que deben de hacer valer estos derechos, con lo cual ya no existiría la desigualdad entre trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado.

A continuación mencionaremos las reformas que ha tenido la LFTSE, en relación a nuestro tema de estudio, únicamente como marco histórico.

Cuarta reforma. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, de 23 de diciembre de 1974, con la que se reforman los artículos 1 y 5 fracción cuarta de la LFTSE:

En la reforma del artículo 5, fracción IV se determina que cargos son de confianza en el Poder Judicial de la Federación.

Novena reforma. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978, con la que se reforma el artículo 5, fracción III, párrafo segundo:

Esta reforma establece que cargos serán considerados de confianza en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Decimotercera reforma. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1983, con la que se reforman los artículos 5, 8, 20 y 32.

El establecimiento del catálogo general de puestos del Gobierno Federal tiende a obtener una homogeneidad en los puestos para que los mismos se encuentren clasificados en atención a las funciones, atribuciones y responsabilidades de cada uno de ellos, tal y como se expresa en la exposición de motivos de la presente reforma, a saber:

“El actual sistema de categorías contemplado en el catálogo de Puestos de la Federación, ha propiciado diversas incongruencias, ya que las mismas no están vinculadas a las funciones y responsabilidades que desempeñan los trabajadores, de allí que la asignación de las categorías suele hacerse en forma indiscriminada.

Con el Catálogo General de Puestos se pretende que cada uno de estos corresponda a las funciones y responsabilidades propias que desempeña

cada trabajador, a fin de que se haga efectivo el principio jurídico de que a trabajo igual debe corresponder sueldo igual, este principio, por las deficiencias aludidas, a menudo se ve vulnerado por la forma del sistema estructural de las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado.

La implantación del catálogo General de Puestos hace necesaria la adecuación de algunos artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, para precisar en ellos el concepto de puesto en lugar del de categoría que conforme a la estructura actual se ha venido utilizando.

También se persigue con la reforma que se propone, sustituir en la Ley el tratamiento casuístico de la clasificación de los puestos de confianza, por un criterio basado en la naturaleza de las funciones o actividades a desarrollar por los trabajadores conforme a las cuales precisamente había hecho ese tratamiento casuístico lo que se reflejará en el catálogo general de puestos del gobierno federal, establecido en la reforma al Artículo 20 de la Ley”.⁵¹

En el dictamen de primera lectura de la iniciativa de reforma al artículo 5 se establece:

“Es necesario puntualizar,... que el criterio que debe orientar la ubicación de los puestos de confianza..., ha de ser el de quienes desempeñen tales funciones, lo hagan de manera exclusiva y permanente y **corresponda su cargo a los niveles superiores a la dependencia respectiva**; esto debe de operar para todo el personal de la Administración Pública Federal...

La Comisión que suscribe el dictamen considera válida la argumentación en el sentido de que, si **como resultado de la implantación del**

⁵¹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 21 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 54. p. 1 a 4.

catálogo de puestos, las funciones que desempeña un trabajador quedarán clasificadas como de confianza, a dicho trabajador le serán respetados íntegramente todos sus derechos adquiridos y los beneficios consignados en las condiciones generales de trabajo correspondientes”.⁵²

Esta iniciativa establece que el carácter de confianza se establece para los niveles superiores de cada dependencia. En caso de que una actividad sea considerada con la implantación del cargo como de confianza al trabajador se le respetarán sus derechos adquiridos.

En la intervención que hace el C. Antonio Gersheson, manifiesta su inconformidad con la designación de los puestos de confianza, en razón de que considera que son demasiados los puestos con esta categoría:

“Otro agregado consiste en que después de una lista de puestos, se dice que serán de confianza también el personal que quede adscrito en forma directa e inmediata a quienes desempeñen los puestos mencionados. Entonces, si uno maneja fondos, no solo el que maneje fondos será de confianza, sino el que dependa en forma directa del que maneje fondos. Esto puede dar pie a una lista interminable de puestos de confianza,... tenemos el problema de que se amplía indebidamente el número de puestos de confianza. De los que ya existían hay algunos que no tienen ninguna justificación, como por ejemplo, todos los que se dediquen a la investigación científica...”⁵³

En su intervención el C. Sergio Tulio Acuña manifestó que “La iniciativa va y pretende el inicio, el sólido inicio de una carrera civil o del servicio civil en el Estado...”

⁵² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 23 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 56. p. 264.

⁵³ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 27 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 56. p. 12.

Para el Estado se pretende lograr la continuidad de los planes y programas de gobierno, haciendo un óptimo aprovechamiento de las experiencias adquiridas y de los recursos disponibles; propiciar mediante la aplicación de los sistemas adecuados que las estructuras de organización del Estado se implemente con elementos humanos más idóneos, atendiendo a los contenidos de funciones y responsabilidades de cada puesto y sus requisitos de ocupación señalados como todos sabemos en la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El servicio civil de carrera, en todo Estado que se sustente sobre un régimen de derecho, debe ser considerado como una institución jurídica que permite al propio Estado el establecimiento de un sistema que garantice la eficiente prestación de la función pública, ¿cómo? mediante la correcta administración del personal a su servicio, respetando plenamente los derechos de los trabajadores.

En el proceso de actividades desarrolladas sobre el particular y mediante un esfuerzo esencialmente participativo, se deben elaborar instrumentos que soporten un sistema escalafonario, como son básicamente, y lo dice con una gran precisión la Iniciativa del Ejecutivo, el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los institucionales, y que darán como resultado un racional tabulador progresivo de salarios y sueldos. La naturaleza de base o de confianza en un puesto, está dada por el contenido ya de sus funciones, atribuciones y responsabilidades, y no por la arbitraria, muchas veces denominación que le damos y que en casi todas las ocasiones es arbitraria, como dice y en este sentido reviste una importancia capital el Catálogo General de puestos del Gobierno Federal...”.⁵⁴

⁵⁴ Ibidem. pp. 15 y 16.

De la argumentación anterior se deduce que la iniciativa tiene por objeto establecer que el carácter de confianza se determinará por las funciones desempeñadas y no por la designación que se haga en el nombramiento. En la actualidad esta idea no es respetada por la mayoría de los titulares de las dependencias del Estado.

Una intervención valiente y sobresaliente que se dio en la discusión de aprobación de esta iniciativa fue la realizada por el C. Alberto Salgado Salgado quien manifestó: “Si nosotros examinamos el texto del Artículo 8, advertimos en su primera parte, que de manera expresa señala: ... quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el Artículo 5. Creemos que esta es una flagrante trasgresión al derecho de la estabilidad en el trabajo de los trabajadores de confianza. No encontramos ninguna justificación para que se les postergue y para que se siga conservando el mismo criterio que ha prevalecido en las legislaciones anteriores. Entonces pues ¿Cómo podemos aceptar una reforma que no tiene nada de novedoso nada de avanzado desde el punto de vista económico?

Por lo que se refiere al siguiente concepto que dice: 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 que se militarice legalmente, los miembros del servicio exterior mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras, también quedan excluidos de este régimen. Respecto a estos trabajadores, en realidad no se les afectan sus derechos económicos y de estabilidad en su empleo, porque están regidos por estatutos especiales y ahí se establece la serie de derechos y obligaciones de ambas partes”.⁵⁵

⁵⁵Ibidem. pp. 18 y 19.

Como puede observarse en la discusión de esta reforma existieron argumentos en el sentido de rechazo de establecer nuevos puestos de confianza y que no es válido seguir excluyendo a los trabajadores de confianza del ámbito de aplicación de la LFTSE. Con lo anterior damos por terminado el estudio de esta reforma que a nuestro parecer es de gran importancia y relevancia para nuestro estudio.

Decimocuarta reforma. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de enero de 1984, con la que se reforman los Artículos 5 fracción II, 32 y 43 fracción octava incisos a), b) c), d) y e).

Por lo que se refiere al contenido de la fracción II del Artículo 5, en ésta, se hace una lista de los cargos considerados de confianza en el Poder Ejecutivo, haciendo referencia a los trabajadores que desempeñan cargos de dirección, vigilancia, inspección, fiscalización, manejo de fondos y valores, auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, asesoría o consultoría, Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, Agentes de Policías Judiciales y miembros de Policías Preventivas. Por consiguiente la clasificación de confianza cada vez se hace interminable provocando que las personas que los desempeñan se encuentren desprotegidos de la aplicación de la LFTSE.

2.8. Regulación jurídica nacional relativa al servicio de carrera

A lo largo de la historia jurídica mexicana se ha considerado la necesidad de regular el servicio civil, es decir, el trabajo que los servidores públicos prestan al Estado para que éste realice sus fines, garantizando la igualdad de oportunidades en el ingreso a la función pública, tomando como base el mérito y la capacidad de las personas, con la finalidad de impulsar la actuación eficiente de la Administración Pública para atender las necesidades de los ciudadanos.

Para comprender mejor este apartado consideramos importante dar una definición de lo que se entiende por servicio civil de carrera. Para el maestro Miguel Acosta Romero, el servicio de carrera es “aquel que da oportunidad al individuo de tener 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 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”.⁵⁶

De la definición anterior se desprende que en virtud del servicio de carrera, el servidor público tiene el derecho de ascender a un puesto de mejor nivel y mejor pagado, tomando como base sus conocimientos y capacidades profesionales, teniendo al mismo tiempo una estabilidad y permanencia en el puesto fortalecido por su trayectoria laboral.

Son varias las denominaciones que se le ha dado al servicio civil de carrera, a saber:

- 1.- Servicio profesional de carrera.
- 2.- Servicio civil y carrera administrativa.
- 3.- Carrera administrativa.

“El establecimiento y desarrollo de la carrera administrativa es un fenómeno paralelo a la formación del Estado y un rasgo de modernidad ... En la medida en que el Estado ensanchó sus deberes, su administración creció, junto con la progresión cuantitativa y cualitativa incesante de servidores profesionales de carrera. El punto culminante de ese proceso fue salvar a la

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Tercera edición Actualizada. Porrúa. México, 2002. pp. 554 y 555.

administración pública de ese caótico despacho de los asuntos de Estado bajo la arbitrariedad absoluta de los funcionarios, para darle orden, estabilidad y comunidad".⁵⁷

En nuestro país se han formulado iniciativas de Ley con respecto a la carrera administrativa, las cuales no han pasado de ser un diseño legislativo.

El servicio de carrera pretende profesionalizar a los servidores públicos, dándoles una seguridad jurídica en su empleo y al mismo tiempo motivarlos para que realicen de manera eficiente, eficaz y honesta sus labores, con el objeto de brindar un mejor servicio a los usuarios.

El 12 de abril de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil, el cual no tuvo suficiente fuerza, documento que ya se estudió anteriormente por lo que únicamente se menciona como referencia histórica.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1983 a 1988 establece algunas líneas de acción para fomentar la vocación eficiente de un servicio profesional que eleve la eficiencia del servidor público y tenga una capacitación permanente para el mejor desempeño de sus labores.

En 1983 se publica el Acuerdo de creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, como Instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal, con la finalidad de crear un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal. Entre las funciones de la Comisión se encuentran:

⁵⁷ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Comentada por Omar Guerrero. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003. p. 5.

“Promover en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas del servicio civil de carrera, así como mecanismos de coordinación entre las mismas, para uniformar y sistematizar los métodos de administración de personal”⁵⁸

La Comisión no tuvo los resultados deseados debido a la falta de ordenamientos legales que apoyaran el establecimiento de un servicio civil para los servidores públicos.

Programa de Modernización de la Administración Pública de 1995-2000 (PROMAP), con el programa se pretende dignificar y profesionalizar al servidor público, sin embargo, sigue los mismos pasos que sus antecesores.

La eficiencia del servicio público decayó conforme avanzaban los años, una de las razones si no es que la única, se debe a que existe una legislación contradictoria, es decir, hay una “inseguridad para el desarrollo del empleo, insatisfacción personal del servidor público y ausencia de flexibilidad para la elevación de su desempeño. Lo anterior es aplicable a los servidores públicos sindicalizados como a los que no lo están, puesto que los primeros tienen estabilidad en el empleo, pero un horizonte promocional limitado; en tanto que los segundos, que detentan cargos de alta responsabilidad, cuentan con salarios elevados, pero inseguridad de empleo. Como consecuencia, es observable el predominio de la tasa de cambio sobre la tasa de permanencia en el servicio”.⁵⁹

Como podemos observar, en México se han formulado proyectos de Ley a favor del establecimiento de la carrera administrativa, sin embargo no pasan de esa condición, ya que no cuentan con una regulación jurídica adecuada.

⁵⁸ Ibidem. p. 36.

⁵⁹ Ibidem. p. 30.

La realidad y las exigencias para elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos es cada vez más evidente, ya que día a día los ciudadanos exigen mejores servicios por parte de la Administración Pública.

Consecuentemente, los procedimientos de ingreso, permanencia, estabilidad y seguridad jurídica de los servidores públicos deben de ser mejores para cumplir con las metas y necesidades de la población, y al mismo tiempo para que los servidores públicos cuenten con una mejor protección legal en cuanto a sus derechos laborales, con el objeto de motivar e impulsar su desarrollo eficiente como servidor público.

2.8.1. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de 2003

A continuación transcribiremos algunos fragmentos de la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, con la finalidad de señalar cuales fueron las causas que dieron origen a esta Ley, sin olvidar, claro está, que nuestro objeto de estudio es con relación a los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

“Por largos años, éste país fue sometido a las arbitrariedades de sus autoridades, de sus gobernantes, a los abusos de quienes, desde los puestos más modestos hasta los altos mandos de la administración pública, se servían de los beneficios de su encargo para hacer incrementar su fortuna material, su capital político, y para hacer del espacio un terreno de complicitad e ineficacia.

...

La alternancia en el poder y la necesidad de programar a mediano y largo plazo políticas estratégicas orientadas a atender urgentes necesidades de la población, requiere de una administración pública sólida, encausada al cumplimiento de metas de gobierno que no sean interrumpidas por el cambio de quien encabece éste.

En las democracias más avanzadas del mundo, la alternancia en el poder no altera sustancialmente los programas que resultan estratégicos para el desarrollo de una nación. México... enfrenta el reto de sumarse a esa dinámica de estabilizar la actividad pública en sus diversas esferas... Se trata de fortalecer las instituciones a través de un servicio público profesional que no se descomponga con los cambios políticos del país y como consecuencia, preserve su misión fundamental”.⁶⁰

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la finalidad de esta Ley es:

- Romper con los abusos y arbitrariedades de los que detentan un cargo público.
- Tener una administración sólida que cumpla con los fines encomendados al Estado, y que no se vea afectada por los cambios políticos del país.

“Las dependencias de la administración pública centralizada requieren revitalizarse, revalorar y redimensionar la función de sus cuadros técnicos y profesionales especializados en las diversas materias que comprenden los fines y obligaciones que la ley les impone, por lo que es indispensable el establecimiento del servicio profesional de carrera en cada una de ellas de acuerdo con sus particulares características, adecuadas en todo

⁶⁰ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 24 de octubre de 2002. Año III. Número 19. pp. 150 a 151.

momento a las disposiciones que de carácter general comprende esta iniciativa de ley.

Establecer criterios de reclutamiento y selección del personal que integra el servicio profesional de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, así como normar los mecanismos de su ingreso, promoción y retiro del servicio público, son aspectos fundamentales contenidos en la presente iniciativa.

Siendo congruente con el ánimo de planear una renovación integral de la función pública en México, se propone que las plazas a ocupar por el personal que integre el servicio profesional de carrera, sean a partir de la denominada líder coordinador de proyecto, continuando con la de jefe de unidad departamental, subdirector, director de área, director general, hasta oficial mayor, **con la característica, todas, de dotar a quienes las ocupen, de los beneficios constitucionales de seguridad social, protección al salario y estabilidad en el empleo, previniéndose por este último aspecto, mecanismos permanentes de evaluación, capacitación y especialización, siendo importante destacar que para la ocupación de tales puestos, serán consignados ya no los elementos discrecionales y subjetivos vigentes en muchos casos, sino el mérito, el perfil, la formación académica, la experiencia, la contienda abierta (a través de exámenes de ingreso) objetiva y profesional, que garantice efectivamente que quien ocupe la plaza sujeta a concurso, sea el de mayor mérito”**.⁶¹

De la transcripción anterior, se entiende que:

- Las plazas que forman parte del sistema son a partir de líder coordinador de proyecto, jefe de unidad departamental, subdirector, director de área, director general, hasta oficial mayor, como podemos observar son

⁶¹ Ibidem. p. 151.

cargos que de acuerdo a la LFTSE son considerados como de confianza.

- Los trabajadores que ocupen estas plazas tendrán derecho a los beneficios constitucionales de seguridad social, protección al salario y estabilidad.
- En cuanto a la estabilidad en el empleo se tomará en cuenta el mérito, perfil, experiencia, formación académica, que serán calificadas por mecanismos de evaluación, capacitación y especialización.

Como podemos observar, la Ley pretende otorgar a los trabajadores que formen parte del Servicio de Carrera estabilidad en el empleo, la garantía consagrada en el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

"El servicio profesional de carrera representa la posibilidad de transformar, desde sus raíces, la administración pública en México. Dar una nueva vida y visión a la administración pública supone un reto formidable, porque tiene que ver con la visión del país que se quiere, con la materialización de un gobierno integrado por servidores públicos no sólo con vocación de servicio, sino profesionales en sus tareas.

... La idea del servicio público de carrera debe basarse en principios sólidos que garanticen imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, confidencialidad, compromiso y lealtad de los servidores públicos inscritos en este plano.

...

Otorgar estabilidad en el empleo no es dar inamovilidad, es generar lealtad al servicio público, pero también es dejar claro a quienes pretendan conformarlo, que se vigilará permanentemente su desempeño,

porque esos son los principios fundamentales en que se funda el servicio profesional de carrera en la administración pública”.⁶²

Los orígenes legislativos de la Ley se encuentran en 2 iniciativas presentadas ante la Cámara de Senadores:

1.- El 24 de octubre de 2000, el Senador Carlos Rojas Gutiérrez presenta ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores una iniciativa titulada “Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera”, la que se remite a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.

2.- El Senador César Jáuregui Robles presenta el día 30 de abril de 2002 otra iniciativa titulada Ley Federal del Servicio Público Profesional y de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal.

Estas dos propuestas tienen en común dos aspectos:

1.- Tienen como objeto fijar las bases jurídicas para impulsar un servicio público profesional y eficiente.

2.- Que el gobierno tenga una actuación eficiente y eficaz para atender las necesidades de la sociedad.

Por lo tanto, el 10 de abril del 2003, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, representa un avance determinante en la construcción de

⁶² Idem.

instituciones modernas y eficientes que ayuden a tener un mejor servicio hacia la ciudadanía.

El largo y difícil tránsito en la protección efectiva de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y los mecanismos para mejorar su capacidad técnica y profesional, así como la ética en su comportamiento y actitud, para bienestar de la Nación y de sus Instituciones, culmina con esta Ley, que contiene el espíritu del Constituyente de 1917, en el sentido de tutelar las relaciones de trabajo y las nuevas percepciones de una actividad productiva que requiere de seguridad, profesionalización y apego a la ley, para consolidar la confianza de la ciudadanía en los servidores públicos federales.

Como las Leyes son obra humana, por consiguiente, son perfectibles, es decir que los avances que tiene esta Ley pueden ser incorporados en el contenido de la LFTSE, por medio de un apartado especial, y al mismo tiempo precisar con más claridad los puestos de confianza, en razón de que no existe motivación lógica ni razón jurídica para que estos trabajadores sean excluidos por la LFTSE.

La Ley se integra por cuatro Títulos distribuidos de la siguiente forma:

Título Primero: Disposiciones generales.

Título Segundo: De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema.

Título Tercero: De la estructura del sistema profesional de carrera.

Título Cuarto: Recurso de Revocación.

Con lo anteriormente expuesto se pretende evidenciar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no es solamente un ordenamiento legal encargado de mejorar el desempeño de los servidores públicos a efecto de dignificar el desempeño de la Administración Pública, sino que también es un dispositivo jurídico que otorga seguridad jurídica a los trabajadores de confianza que formen parte del servicio profesional de carrera otorgándoles derechos laborales como estabilidad, indemnización y la terminación de los efectos de su nombramiento será por causa justificada. Con lo que damos por terminado el capítulo de antecedentes legales en lo que se refiere a trabajadores de confianza al servicio del Estado.

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En el presente capítulo nos avocaremos a estudiar la situación jurídica real en la que se encuentran los trabajadores de confianza al servicio del Estado, tomando en cuenta los derechos laborales que la Constitución otorga a estos trabajadores, su regulación jurídica de acuerdo con los artículos 2º , 5º y 8º de la LFTSE; de igual forma analizaremos la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, refiriéndonos únicamente a las prestaciones que se otorgan a favor de estos trabajadores, su ámbito de aplicación y el órgano encargado de conocer los conflictos laborales de estos trabajadores, y por último la jurisprudencia aplicable .

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5º de febrero de 1917 en la Ciudad de Querétaro, entrando en vigor a partir del 1º de mayo del mismo año.

La Carta Magna se compone de 136 artículos, distribuidos en nueve títulos: en el **Título Primero** se establecen las garantías individuales, calidad de los mexicanos, derechos y obligaciones de los mismos y se hace referencia a los extranjeros; el **Título Segundo** se refiere a la soberanía nacional la cual reside en el pueblo, a la forma de gobierno del pueblo mexicano (República, representativa, democrática y federal), partes que integran la federación (Estados y al Distrito Federal) y el territorio nacional (islas, arrecifes, mares, plataforma continental y aguas nacionales); en el **Título Tercero** se fija la división de poderes; en el **Título Cuarto** se establecen las responsabilidades de los servidores públicos; en el **Título Quinto** se fija la forma de gobierno de los Estados y del Distrito Federal; el **Título Sexto** lleva por título “del trabajo y

de la previsión social”, en donde se precisan las condiciones mínimas en las que debe prestarse un trabajo subordinado, tanto a particulares como al Estado; el **Título Séptimo** se refiere principalmente a la supremacía de la Constitución y al principio de separación del Estado – iglesia; el **Título Octavo** lleva por título “de las reformas de la Constitución” y por último el **Título Noveno** se refiere a la inamovilidad de la Constitución y de 19 artículos transitorios.

La Constitución Mexicana como la mayor parte de las Constituciones del mundo tiene una parte dogmática en la que se establecen las garantías individuales de las personas que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, y una parte orgánica en la que se determina la organización y competencia del poder público el cual se divide para su ejercicio en tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

3.1.1 Garantías consagradas en los artículos 1, 5, 9, 14 y 16.

Las garantías constitucionales, de acuerdo con el maestro Rafael de Pina, son “Instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respecto a los derechos que en ella se encuentran consagrados”.⁶³ De donde se desprende que la expresión en estudio se refiere a los derechos humanos fundamentales de los que gozan todos los individuos como (libertad, igualdad, derecho al trabajo), mejor conocidos en nuestra Constitución como garantías individuales; y a los procedimientos establecidos en la Carta Magna para que estos derechos sean respetados y observados, tal es el caso del principio de legalidad que se encuentra inmerso en varios artículos constitucionales y juicio de amparo.

⁶³ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. Cit. p. 189.

Por otra parte tenemos que “las garantías constitucionales son aquellos derechos que sin ser estrictamente constitucionales, por no referirse a la estructura fundamental del Estado ni a los derechos humanos, el constituyente ha considerado conveniente incluir en la Ley suprema para darles mayor solidez, para garantizarlos mejor; tal sería el caso de nuestro a. 123 constitucional”.⁶⁴En este caso se hace referencia a un garantía social, es decir, a los derechos laborales con los que cuentan los trabajadores en el momento de desempeñar sus funciones, con la finalidad de que los patronos no abucen de los trabajadores, y estos últimos cuenten con una seguridad jurídica de que no pueden ser sometidos a condiciones menos favorables de las establecidas en el artículo 123 constitucional.

A continuación mencionaremos algunas garantías individuales consagradas en el cuerpo normativo de nuestra Carta Magna, las cuales deben de ser aplicadas a favor de los trabajadores de confianza, con la finalidad de que se cumplan las disposiciones y derechos establecidos en la Constitución.

En el contenido del artículo 1º se establece la garantía de igualdad:

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Párrafo tercero.- Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad

⁶⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. p. 1512.

humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

De la transcripción anterior se deduce lo siguiente:

- El goce de las garantías que otorga la Constitución se extiende a todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional. Los trabajadores de confianza no obstante su condición de servidor público son ciudadanos que viven en el territorio nacional, por lo tanto, gozan de las garantías consagradas en la Carta Magna.
- Se prohíbe todo tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Es decir, los trabajadores de confianza no pueden ser discriminados por tener ese carácter, sin embargo, en la práctica son discriminados por la LFTSE en cuanto a sus derechos como trabajadores lo que ocasiona una inseguridad jurídica para estos trabajadores.

La libertad de trabajo se encuentra consagrada en el artículo 5º que a la letra dispone:

“A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie podrá ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Párrafo tercero.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...”.

El artículo que se comenta establece la libertad de trabajo siempre y cuando sea lícito, de donde se infiere que:

- El trabajo realizado por los trabajadores de confianza entra en esta garantía, haciendo la aclaración que estos trabajadores no deciden tener la calidad de confianza; con lo que ya no se da estricto cumplimiento a este precepto constitucional.
- El trabajo prestado debe de ser remunerado, prestación con el que sí cuentan los trabajadores de confianza. No obstante lo anterior, es necesario que estos trabajadores puedan ejercitar otros derechos que como trabajadores les corresponden, como es la estabilidad en el trabajo, derecho con el que actualmente no cuentan por mandamiento legal.

Antes de referirnos a nuestro siguiente precepto constitucional es necesario referirnos a lo que la doctrina entiende como asociación y reunión, con el objeto de tener una mejor visión de lo establecido en el artículo 9º constitucional. La asociación es la “acción y efecto de asociar, del latín *ad*, a, y *socius*, compañero, juntar una cosa o persona con otra”.⁶⁵ La asociación es el derecho que tienen las personas de unirse libremente para la realización de determinados fines, actos, y la protección de sus intereses comunes, la asociación crea una entidad jurídica propia (persona moral) con personalidad diferente a la de cada uno de sus asociados, y como tal adquiere derechos y obligaciones frente a otras personas físicas y morales.

Para Jesús Orozco Heríquez “la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus

⁶⁵ Ibidem. p. 298.

semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica”,⁶⁶ de la definición anterior se infiere que la reunión es transitoria, su existencia depende de la realización del fin que la motivó, en consecuencia, una vez realizado el objetivo de la reunión, ésta deja de existir, un ejemplo de esta libertad es una manifestación, mitin, plantón, etc.

Una vez explicada de manera general la diferencia existente entre asociación y reunión, será más fácil entender el alcance del contenido del artículo 9º constitucional, que en su parte conducente establece:

“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.

En este artículo se faculta a los ciudadanos para asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito. “La asociación deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el derecho de asociarse se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir a lo largo de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas”.⁶⁷

Este artículo es la base por el cual se crean los sindicatos de trabajadores o patrones, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 123 constitucional apartado “A” y “B”, en consecuencia los trabajadores y patrones tienen el derecho de asociarse en defensa de sus intereses.

⁶⁶ VARIOS AUTORES. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Comentada. Tercera edición. UNAM-DDF. México, 1992. p. 48.

⁶⁷ Ibidem. P. 49

La legalidad es una garantía consagrada en el artículo 14 constitucional a saber:

“A ninguna Ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

De la redacción anterior se infiere:

- La irretroactividad de la ley.
- En todo juicio se deben observar las formalidades esenciales del procedimiento.
- Las resoluciones de los tribunales deben de hacerse conforme a la letra e interpretación de la ley.

Éste Artículo “tiende a garantizar la efectividad de un régimen jurídico en el planteamiento y en la tramitación de las controversias, para asegurar que los contrincantes tendrán oportunidad de hacer valer y de

comprobar sus derechos, y también para evitar la actuación arbitraria de los tribunales".⁶⁸

Los actos de la autoridad deben de estar fundados y motivado:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

..."

En cuanto a las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, el maestro Miguel Acosta Romero manifiesta que: "Si bien es cierto que los trabajadores de confianza no se insertan en el régimen 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 la Constitución consagra, entre las que se encuentra la garantía de audiencia, por la 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 (art. 16) que ordena a la autoridad fundar y motivar los actos y resoluciones que causan perjuicios a los trabajadores de confianza."⁶⁹

Del estudio de los artículos anteriores, se concluye que los trabajadores de confianza al servicio del Estado son individuos que tienen el derecho de no ser discriminados por su calidad de confianza, así mismo, pueden acudir ante el tribunal competente para defender sus derechos laborales y a que se le administre justicia de acuerdo a las leyes respectivas en

⁶⁸ BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Trillas. México, 2002. p. 162.

⁶⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 796.

el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, en razón de que son derechos de los que gozan todos los individuos que se encuentra en el territorio nacional.

3.1.2. El Artículo 123 Constitucional, apartado “B”

El fundamento constitucional que se encarga de regular la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se encuentra establecido en el artículo 123, apartado “B”.

Éste apartado se integra de XIV fracciones, en donde se establecen las condiciones mínimas que deben de cumplirse para que los trabajadores al servicio del Estado presten sus servicios, como son: jornada máxima de trabajo, descanso semanal, vacaciones, salario, retenciones al salario, derecho de escalafón, estabilidad en el trabajo, terminación de la relación de trabajo, derecho de asociación y seguridad social.

Consideramos importante comentar de manera específica algunas fracciones que tienen relación con nuestro tema de estudio, en razón de que las mismas contienen derechos que en teoría deben de ser aplicables a todos los trabajadores al servicio del Estado, y en la práctica los trabajadores con el carácter de confianza no ejercitan estos derechos, ésta prohibición se fundamenta en el contenido de los artículo 2º, y 8º de la Ley Burocrática que estudiaremos más adelante y en los usos y costumbres que se dan en el ámbito laboral burocrático.

A nivel constitucional y principalmente en el contenido del artículo 123, apartado “B” no encontramos principio jurídico alguno que apoye la práctica que se ha venido dando a lo largo de la historia mexicana, en el sentido de que los trabajadores de confianza no gocen de todas las prerrogativas que se establecen en este apartado, ¿Que hace pensar que los derechos de las

fracciones I a XII sean aplicables únicamente para los trabajadores de base?, si en dichas fracciones no se afirma que son objeto de dichas prestaciones única y exclusivamente los trabajadores de base, además el preámbulo del apartado “B” establece: “entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”, de su redacción literal se entiende que quedan comprendidos los trabajadores de base y de confianza.

En el contenido de la fracción VII se establece que “La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública”.

De la transcripción anterior se infiere que para que un individuo obtenga el carácter trabajador al servicio del Estado, éste debe de pasar por determinados procedimientos, en donde se evaluará sus conocimientos y experiencia laboral, con el objeto de escoger al personal que reúna el perfil de determinado puesto, y de esta manera materializar una de las funciones que tiene encomendado el Estado como ente supremo. Es de mencionar que esta disposición no es exclusivo para los trabajadores de base, sino que por su redacción se entiende aplicable también para los trabajadores de confianza, en razón de que al designar a un individuo como secretarios de acuerdos, actuarios, auxiliar dictaminador, Presidentes de Junta, Juez, Juez Cívico, entre otros, estos puestos requieren de ciertos conocimientos y experiencias, por lo que consideramos ilógico de que se siga sosteniendo que los trabajadores de confianza al servicio del Estado únicamente tienen dos derechos como trabajadores, esta disposición debe de ser aplicada para todos los trabajadores al servicio del Estado, claro esta que la aplicación de la misma puede exceptuarse en los casos en que la designación de determinados trabajadores esté sujeta a la discrecionalidad del Presidente de la República, tal y como lo manifiesta el maestro Miguel Acosta Romero “será aplicable lo previsto en esta fracción, salvo cuando se trate de trabajadores de confianza cuyo

nombramiento esté sujeto a la discrecionalidad del titular del ejecutivo Federal o de los secretarios de Estado.”⁷⁰La facultad que tiene el Presidente de la República para nombrar a determinados funcionarios se encuentra establecida en el artículo 89 fracciones II, III, IV, V, de la Constitución Política Mexicana.

La palabra ascenso proviene “del latín *ascensos*, promoción, elevación o dignidad; empleo mayor. Cada uno de los grados jerárquicos de una carrera”.⁷¹

El ascenso es el “derecho de un trabajador, empleado o funcionario público, a ser promovido a un mayor grado en la estructura jerárquica de la organización o institución en la que labora o presta servicios”.⁷²Con el ascenso se obtiene un mejor puesto, un mayor salario y más responsabilidades.

El derecho al ascenso de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra establecido a nivel constitucional en el artículo 123, apartado “B” fracción VIII, que a la letra ordena:

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

En el texto anterior encontramos dos aspectos íntimamente relacionados, por una parte el escalafón y el derecho al ascenso.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. p. 286.

⁷² Idem.

El escalafón es la “relación oficial en la que se encuentran comprendidos los funcionarios o empleados afectos a un servicio público, ordenada y clasificada tomando en cuenta sus diferencias jerárquicas, antigüedad, sueldo, etc.”⁷³Es decir, es el registro de funcionarios públicos ordenados por grado, antigüedad, sueldo, etcétera, en donde se advierte cual es la posible trayectoria de superación de un trabajador.

Para que un trabajador logre ser ascendido a un puesto de mayor jerarquía, debe de reunir ciertos requisitos como conocimientos, aptitudes y experiencia laboral, con el objeto de cubrir el perfil que se requiere para cada puesto. El ascenso lleva implícito mayor responsabilidad, labores más complejas y delicadas y un mejor salario.

En la práctica esta disposición si se aplica para algunos trabajadores de confianza como Secretarios de Acuerdo, Auxiliares y Proyectistas, en razón de que ingresan al servicio público con una plaza inferior a estas y de acuerdo a su educación, desempeño y capacidad profesional son ascendidos. De la idea anterior se deduce que no existe motivo alguno por el cual se siga afirmando que los trabajadores de confianza únicamente cuentan con dos derechos, si como lo mencionamos el contenido de esta fracción si es aplicable para los trabajadores de confianza. En el momento en que un trabajador ocupar un puesto de confianza automáticamente pierde sus derechos adquiridos durante su vida laboral y su cese se deja al arbitrio del titular de la dependencia, situación con la que no estamos de acuerdo, en razón de que no tiene sentido que un trabajador adquiera con el transcurso del tiempo un mejor puesto y un mejor sueldo si en cualquier momento puede ser cesado de su cargo.

Por otra parte, y siguiendo el criterio del Maestro Miguel Acosta Romero, se puede exceptuar de la aplicación de este derecho los puestos “en

⁷³ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. Cit. p. 168.

los que el nombramiento del titular esté sujeto a la discrecionalidad del Presidente de la República o de los secretarios de Estado, en los demás casos puede proceder la aplicación, para los trabajadores de confianza del derecho de escalafón....”⁷⁴

Es necesario que se establezca que cuando un trabajador ocupe un puesto de confianza se le respeten sus derechos laborales que han adquirido a lo largo de su vida profesional. Para tal fin debe de establecerse en el cuerpo de la Ley Burocrática que la misma es aplicable para los trabajadores de confianza, esto traerá como consecuencia que el cese de estos trabajadores sea por causa justificada y no por la voluntad arbitraria del superior jerárquico.

El derecho de la estabilidad laboral de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentra ordenado en la fracción IX del artículo y apartado en estudio, en donde se establece:

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

De la redacción anterior se deducen tres supuestos normativos a favor de los trabajadores al servicio del Estado:

1.- Los trabajadores únicamente pueden ser suspendidos o cesados de sus labores en los términos señalados en la LFTSE. La rescisión de

⁷⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 796.

los efectos del nombramiento se estudiará más adelante, por lo tanto, únicamente estableceremos la diferencia entre suspensión y rescisión de la relación de trabajo.

La suspensión se da en el momento en el que se interrumpe temporalmente la obligación de prestar el servicio y el pago del salario, sin responsabilidad para el patrón y trabajador. Las causas de suspensión de los trabajadores al servicio del Estado se encuentran precisadas en el artículo 45 de la LFTSE.

La rescisión “es una forma de terminación del contrato que implica incumplimiento a lo pactado por una de las partes”.⁷⁵ La rescisión se entiende como un acto jurídico unilateral realizado tanto por el patrón como por el trabajador, cuyo objeto es dejar sin efectos la relación de trabajo, contrato de trabajo y en nuestro caso el nombramiento, por haberse presentado alguna de las causa de rescisión establecidas en el artículo 46 de la LFTSE.

De lo anteriormente expuesto se desprende que la rescisión rompe con los derechos y obligaciones que se originan de la relación de trabajo, mientras que la suspensión no tiene por objeto romper con la relación de trabajo, sino que únicamente se suspende la obligación de prestar un servicio y el deber de pagar un salario por un tiempo determinado.

En este contexto el maestro Miguel Acosta Romero comenta que “Respecto a lo previsto en el primer párrafo de esta fracción pensamos que los trabajadores de confianza tienen el derecho a la estabilidad del cargo, en tanto no den motivos para su cese.”⁷⁶ La opinión anterior hace evidente la necesidad que existe tanto de los trabajadores como de los estudiosos del derecho en que estos trabajadores tengan una mayor seguridad jurídica en su trabajo.

⁷⁵ Nueva Ley Federal del trabajo. Tematizada y sistematizada por Baltasar Cavazos Flores y otros. Trigésima primera edición. Trillas. México, 1992. p. 128.

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 796

2.- En caso de que la separación de un trabajador no sea de acuerdo a las causales de rescisión establecidas en la LFTSE, éste tendrá el derecho de demandar al titular de la dependencia por despido injustificado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, solicitando la reinstalación de su cargo o en su caso optar por la indemnización correspondiente .

Para que un trabajador sea cesado de su cargo debe de existir una causa que funde y motive tal proceder, en el contenido de esta fracción no se menciona que únicamente gozan de este derecho los trabajadores de base, sino que se emplea el término trabajador por lo que entendemos que es aplicable también los trabajadores de confianza. Por consiguiente, los trabajadores de confianza tienen en teoría el derecho que se establece en ésta fracción.

La separación del trabajador debe de estar fundada y motivada en hechos fehacientes y comprobables de acuerdo a una normatividad establecida. Este criterio debe de hacerse extensivo también para los trabajadores de confianza, actualmente como desde hace varios años su cese depende única y exclusivamente de la discrecionalidad del titular, actividad con la que no estamos de acuerdo, en razón de que todo trabajador debe contar con una seguridad jurídica en su trabajo. El trabajo es indispensable para la subsistencia personal de individuo, es por esto que debe de regularse la situación jurídica de los trabajadores de confianza.

3.- Cuando una plaza sea suprimida el trabajador afectado tiene el derecho de que se le otorgue otra equivalente a la suprimida o en su caso a la indemnización constitucional.

Como es sabido de todos, los trabajadores con el carácter de confianza no cuentan con el derecho a la estabilidad en el trabajo, por

consiguiente, no pueden ejercitar las prestaciones que se deriven de este derecho, tal y como se establece en el siguiente criterio jurisprudencial:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. CARECEN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, Y POR ENDE A LAS PRESTACIONES DERIVADAS DE ESTE. Aun cuando el Tribunal de Arbitraje tiene competencia legal para dirimir las controversias que se susciten entre los poderes del Estado, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados y sus servidores, no se debe perder de vista que **el análisis del artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IX, se evidencia que las prestaciones de indemnización de tres meses de salario, o la reinstalación y el pago de salarios caídos, son prestaciones que se derivan del derecho de los trabajadores a la estabilidad en el empleo, por no poder ser despedidos del mismo sino por causa justificada;** luego, si como se deduce de la diversa fracción XIV del propio numeral constitucional citado, el quejoso 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 y así preverlo el estatuto jurídico mencionado, que recoge los principios contenidos en la carta magna por cuanto a las relaciones laborales de los Estados y municipios con sus servidores.”⁷⁷

Del criterio anterior, nos damos cuenta que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad, indemnización, salarios caídos, en razón de que en el artículo 123, apartado “B”, fracción XIV, constitucional no se encuentra señalado el derecho de la estabilidad para los trabajadores de confianza.

⁷⁷ Octava Época. Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: X. Septiembre de 1992. Página: 390.

“X.- Los trabajadores tendrán 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 este artículo les consagra”.

La asociación en el derecho laboral burocrático se traduce como la facultad que tienen los trabajadores de formar sindicatos. Los sindicatos son asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes (artículo 67 de la LFTSE).

El órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias de carácter laboral que se susciten entre el Estado y sus trabajadores es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, tal y como se establece en el contenido de la fracción XII del apartado en estudio:

Fracción 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”.

De la redacción de esta fracción se desprende que existen tres órganos competentes para solucionar los conflictos laborales suscitados entre el Estado y sus trabajadores, por una parte está el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, éste órgano es competente para conocer de los

conflictos laborales de la mayor parte de los trabajadores al servicio del Estado; como a manera de excepción se faculta al Consejo de la Judicatura Federal para conocer y resolver los conflictos laborales que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, y por último se designa a la Suprema Corte de Justicia como órgano encargado de conocer los conflictos laborales que se susciten entre ésta y sus trabajadores.

Como puede observarse son tres los órganos que tienen por objeto resolver los conflictos de carácter laboral que se susciten entre el Estado y sus trabajadores.

Por otra parte, y de acuerdo al contenido del último párrafo de esta fracción el Tribunal no es competente para conocer de los conflictos que se susciten entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores, y entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, es decir, se establece claramente la limitación de competencia del Tribunal. De igual manera el Tribunal no es competente para conocer de los conflictos de carácter laboral de los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las Instituciones policiales, en razón de que éstos se regirán por sus propias Leyes. En las fracciones XII y XIII se establecen claramente las limitaciones del Tribunal y **en esta restricción no se encuentran comprendidos los trabajadores de confianza**, por ende el Tribunal es competente para conocer de las demandas que presenten estos trabajadores en el que hagan valer sus derechos laborales, es decir, deben de considerarse regido por las disposiciones de esta fracción, tal y como se establece en la siguiente contradicción de tesis:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta

Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS." y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS.", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de

acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.”⁷⁸

El contenido de esta contradicción de tesis es de gran relevancia para mejorar la situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Sin embargo, se sostiene con toda malicia que estos trabajadores carecen de acción para demandar ante el Tribunal su reinstalación, entonces cual es la finalidad de establecer que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer del cese de estos trabajadores si finalmente su demanda carecerá de acción. Consideramos que hasta la fecha no existe un fundamento legal en el que se determine que estos trabajadores carecen de acción para demandar su reinstalación.

3.1.3 La Fracción XIV del Artículo 123 Constitucional, apartado “B”

El contenido del artículo 123, apartado “B”, fracción XIV se encarga de regular de manera especial a los trabajadores de confianza, disposición que no es muy clara en razón de que hace mención únicamente a dos derechos laborales para estos trabajadores, sin precisar si los demás derechos son o no aplicables a estos trabajadores, dicha fracción establece:

⁷⁸ Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990. Tesis: P./J. 9/90. Página: 91.

“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”.

Del contenido de esta fracción se desprenden dos hipótesis normativas:

- La Constitución ordena que la Ley reglamentaria (LFTSE) establecerá los cargos que serán considerados como de confianza, y
- Las personas que desempeñen dichos cargos gozaran de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Con respecto al contenido de esta fracción maliciosa el Doctor Néstor de Buen declara que esta fracción “en relación con los trabajadores de confianza, los excluyó de cualquier derecho salvo la protección al salario y las medidas de protección al salario. Lo que quiere decir que no tienen derecho a indemnización por despido justificado o injustificado. Lo que quiere decir, sin eufemismos, despido libre y sin costo alguno”.⁷⁹El mismo autor añade que lo precisado en la fracción XIV es una “forma vergonzante de decir que no tienen derecho ni a la estabilidad en el empleo ni a indemnizaciones por despido injustificado”.⁸⁰

El que esta fracción no haga referencia al derecho a la estabilidad e indemnización, no significa que no les sea aplicable en razón de que una cosa es la omisión (laguna), la cual puede ser subsanada mediante una reforma y otra la prohibición de esos derechos. Del contenido este apartado y fracción en estudio en ninguna parte se establece la palabra exclusión, por lo que queda en

⁷⁹ DE BUEN, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Segunda edición. México, 2001. p. 7.

⁸⁰ Ibidem. p. 8.

el aire la aplicación de los demás derechos laborales a los trabajadores de confianza, la única prohibición que contiene el apartado en estudio es la establecida en la fracción XIII en donde se ordena que los miembros de las instituciones policiales ya sea de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación podrán ser removidos de sus cargos sin que proceda la reinstalación y en todo caso solo tendrán derecho a ser indemnizados. **Por otro lado, en la última parte de esta fracción se ordena que la remoción de los militares, marinos, personal del servicio exterior se regirán por lo que establezcan los preceptos legales aplicables, con lo que es evidente que toda remoción de cualquier trabajador al servicio del Estado (servidor público) debe de estar fundada y motivada, criterio que en el caso específico de los trabajadores de confianza no es aplicable**, por lo tanto consideramos que las causales de cese establecidas en la LFTSE deben de hacerse extensivas para estos trabajadores y así dar estricto cumplimiento a lo ordenado por la Constitución.

La redacción de la fracción XIV del apartado en estudio ha generado una diversidad de opiniones en torno a su interpretación, una de ellas es la establecida por el Doctor Miguel Acosta Romero quien señala con toda exactitud que "... no queda claro si las bases que en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna se señalan deben o no aplicarse a los trabajadores de confianza, estimando en principio, que no hay razón jurídica fundada para que no les sean aplicables".⁸¹

Continuando con el análisis de esta fracción, es importante señalar que la misma se refiere a personas que ocupen puestos de confianza, es decir, no se refiere a trabajadores, este señalamiento resulta ilógico en razón de que el preámbulo del apartado "B" determina "Entre los Poderes de la Unión y el Distrito Federal y sus trabajadores", por lo que se entiende que las

⁸¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano, Ob. Cit. p. 793.

personas que ocupen puestos de confianza son considerados como trabajadores.

Los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentran limitados, más no se les prohíbe que no puedan hacer uso del derecho a la estabilidad, tal y como se establece en 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 este 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 es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado”.⁸²

Del contenido de la tesis anterior, se desprende, que los derechos de los trabajadores de confianza están limitados, así mismo el derecho a la estabilidad e indemnización básicamente es aplicable a los trabajadores de

⁸² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Mayo de 1997. Tesis: P. LXXIII/97. Página: 176.

base. Consideramos que estos derechos deben de hacerse extensivos para los trabajadores de confianza a efecto de otorgarles seguridad jurídica y suprimir la maliciosa interpretación que se ha dado al contenido de la Fracción XIV, del apartado "B", del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores de confianza gozan de dos derechos: las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social. Es decir, "... las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el Apartado "B" y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe de entenderse que la protección al salario debe de hacerse extensiva, en lo general, a las condiciones laborales según las cuales debe de prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al régimen de Seguridad Social que le es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna ...".⁸³

El salario es la retribución que debe de pagar el patrón al trabajador por sus servicios. De acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo el salario se integra por lo pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. Por lo que respecta a la seguridad social, los trabajadores de confianza disfrutarán de todas las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que son considerados como trabajadores tanto a nivel constitucional como por el artículo 5º de la LFTSE. Estos dos derechos no son suficiente garantía para estos trabajadores, en razón de que todo ser humano busca tener un mejor trabajo para satisfacer sus necesidades y las de su familia, por lo que

⁸³ HORI RABAINA, Guillermo. Trabajadores de confianza. RESPONSA. Año 2. No. 10. Mayo 1997, México Distrito Federal. p. 14

es necesario que se regule de manera clara la situación jurídica de estos trabajadores.

Los trabajadores de confianza para tener esa denominación por lo general empiezan por un puesto de base, posteriormente de acuerdo a su desempeño y aptitudes son ascendidos a un puesto de mejor jerarquía que en este caso es el puesto de confianza, por lo tanto, tienen una trayectoria laboral y derechos, los cuales no son renunciables de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la LFTSE.

3.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La LFTSE vigente se compone de 165 artículos y siete artículos transitorios divididos en diez títulos a saber: disposiciones generales, derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, el escalafón, organización colectiva de los trabajadores y condiciones generales de trabajo, riesgos profesionales y enfermedades no profesionales, prescripción, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento a seguir ante él, medios de apremio y la ejecución de los laudos, de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y correcciones disciplinarias y las sanciones aplicables.

De la estructura de la Ley Burocrática se desprende que en ninguna de sus partes se hace un señalamiento especial con respecto a los trabajadores de confianza. Los únicos artículos que regulan en forma imprecisa, deficiente y discriminatoria a estos trabajadores son el 2º, 5º y 8º que analizaremos más adelante.

La LFTSE ha tenido como todo ordenamiento legal varias reformas entre ellas las mencionadas en el capítulo que antecede. No obstante

lo anterior el legislador no se ha preocupado por aclarar y establecer con toda precisión las funciones y derechos de los trabajadores de confianza.

En la vida laboral burocrática existen dos tipos de trabajadores de confianza, los que realizan las funciones establecidas en el artículo 5º y los denominados con esta categoría aunque sus funciones no se encuentren establecidas en el numeral antes mencionado. En este orden de ideas el maestro José Dávalos expresa que en “el artículo 5º de la LFTSE se establece quienes tienen la categoría de confianza y se señalan sus funciones; lo cierto es que esta disposición no se respeta de manera general, y muchas personas tienen firmados nombramientos de confianza al margen de los supuestos del mencionado artículo 5º”.⁸⁴

Estos trabajadores se encuentran en una inseguridad jurídica y desventaja legal con respecto a los trabajadores de base, en virtud de que no cuentan con el derecho a la estabilidad ni a la indemnización constitucional en caso de despido injustificado.

En el presente capítulo estudiaremos como la LFTSE regula a los trabajadores de confianza y cual es el criterio que sigue para establecer los cargos de confianza.

3.2.1. El Artículo 2 y la relación jurídica de trabajo

Como la LFTSE no establece definición alguna de lo que debe de entenderse por relación jurídica de trabajo, y de conformidad con el contenido del artículo 11 de la Ley en cita, tomaremos como referencia para el presente punto, la definición que establece el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en aplicación supletoria:

⁸⁴ DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Segunda edición actualizada. Porrúa. México, 1998. p. 215.

“Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

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”.

De acuerdo al texto de este precepto, la relación de trabajo se inicia desde el momento en que se presta un servicio personal subordinado, dando preferencia para que exista la relación de trabajo a la prestación de un servicio y no al contrato. Por consiguiente, no es el contrato de trabajo lo que determina que una persona tenga el carácter de trabajador, sino que es la misma prestación de un servicio lo que determina el carácter de trabajador y la relación de trabajo.

Ahora bien, el artículo 2 de la LFTSE determina que:

“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”.

Del contenido de este precepto legal se desglosa lo siguiente:

- La LFTSE utiliza el término de relación jurídica de trabajo. Eduardo Pallares⁸⁵ señala que la relación jurídica se entiende como el vínculo entre seres humanos sujeta a la norma jurídica, es decir, que se encuentra reglamentada.
- No se da una definición de relación jurídica de trabajo.

⁸⁵ Cfr. PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. p. 698.

- Se indica que la relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base. No hace referencia a los trabajadores de confianza por lo que se desprende que estos trabajadores no forman parte del nexo jurídico, lo que es ilógico en razón de que estos trabajadores si forman parte del vínculo jurídico laboral, entonces como se explica que tengan un salario por el servicio prestado y cumplan con sus obligaciones laborales.

Continuando con el estudio del numeral 2º de la LFTSE, encontramos que de su redacción literal los trabajadores de confianza no forman parte del nexo jurídico que se establece entre los trabajadores de base y el titular. Esta disposición resulta verdaderamente injusta y contraria a los principios del artículo 123, apartado "B," constitucional, en virtud de el ordenamiento constitucional tiene como finalidad proteger a todos los trabajadores al servicio del Estado, en este sentido la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido jurisprudencia en donde se determina que las personas que desempeñen cargos de confianza son considerados como trabajadores y reconocidos por el apartado "B", gozando de los derechos que la Constitución otorga a todos los trabajadores al servicio del Estado, en lo concerniente a la relación individual de trabajo, es decir forman parte de la relación jurídica de trabajo, dicha jurisprudencia establece lo siguiente:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, que entró

en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, **que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna**, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en

la fracción IX del propio precepto en cita. **En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo.** Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción”.⁸⁶

Existe una contradicción de criterios entre lo decretado en el artículo 2 de la Ley burocrática y la jurisprudencia anteriormente mencionada, en razón de que en el precepto legal se infiere que no hay vínculo jurídico laboral entre los trabajadores de confianza y los titulares de las dependencias y en la jurisprudencia se menciona que si la hay, por lo que nosotros tomaremos como sustento para el presente trabajo el segundo criterio, en virtud de que la jurisprudencia es una fuente formal del derecho y obligatoria para la Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del trabajo locales y federales, de conformidad con lo establecido en el artículo 192 de la ley de amparo.

⁸⁶ Séptima Epoca. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo V, Parte SCJN. Tesis: 566. Página: 372.

¿Como es posible que exista una Ley que se dice protectora de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado y dentro de su ámbito de aplicación no tome en cuenta a los trabajadores de confianza?, se supone que el artículo 123 constitucional y la LFTSE son ordenamientos legales protectores de los derechos laborales de los trabajadores del Estado.

Entonces si como se deduce del contenido del artículo 2 en estudio, los trabajadores de confianza no forman parte de la relación jurídica de trabajo ¿Cuál es entonces el nexo jurídico que tienen con el Estado?, ¿Realizan acaso servicios profesionales, su actividad es un mandato? Consideramos que su situación legal no puede regirse por normas de derecho civil, en razón de que su actividad se encuentra en todo momento supeditada a las órdenes del titular, y no realizan su trabajo por iniciativa propia como se da en materia civil, por lo que se refiere al contrato de prestación de servicios, es por esto que los trabajadores de confianza si forman parte de la relación jurídica de trabajo, toda vez que reúnen los elementos indispensables para formar parte de ella tal y como lo expondremos más adelante.

Varios estudiosos del Derecho Burocrático Laboral han manifestado su opinión en torno a la redacción del artículo 2º en estudio, tal es el caso de Mario Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán, quienes declaran que ‘Lo establecido en este Artículo, en principio resulta incongruente con el encabezado del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, ya que dicho precepto constitucional dice: “entre los poderes... y sus trabajadores”, y el numeral a comento se refiere no a los poderes, sino a los titulares de las dependencias y entidades, y los trabajadores”.⁸⁷

La LFTSE no obstante omitir dar una definición de lo que debe de entenderse por relación jurídica de trabajo, no establece cuales son los

⁸⁷ Legislación Burocrática Federal, Comentada por Mario Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán, Op. Cit. p. 22.

elementos que componen dicha relación. Ahora bien y de acuerdo con el Doctor Mario de la Cueva los elementos de la relación de trabajo son “los datos que la componen, sus partes integrantes, para decirlo así, sin las cuales no puede existir”.⁸⁸En este sentido resulta necesario establecer los elementos de la relación jurídica de trabajo que se da entre el Estado y sus trabajadores.

Tomando como base el contenido del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, los elementos de la relación de trabajo son:

- Trabajador y patrón.
- Prestación de un servicio o trabajo.
- Subordinación (es una cualidad del servicio prestado para que exista la relación de trabajo).
- Salario.

Partiendo de los elementos anteriores, el maestro José Dávalos⁸⁹ propone que estos mismos pueden dividirse para su mejor comprensión y estudio en:

- Elementos subjetivos, y
- Elementos objetivos.

Apoyándonos en la división anterior, vamos a proceder a delimitar los elementos de la relación jurídica de trabajo burocrática, con el objeto de saber si los trabajadores de confianza reúnen los requisitos para ser parte del vínculo jurídico establecido en el artículo 2º de la LFTSE.

⁸⁸ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. p. 199.

⁸⁹ DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Séptima edición actualizada. Porrúa. México, 1997. p. 106.

Elementos subjetivos. “Los sujetos entrañan el ámbito personal de validez de la norma, es decir, sobre quienes tiene aplicación la disposición jurídica”.⁹⁰ En este sentido y de acuerdo al contenido del precepto en estudio, las personas que intervienen en la relación jurídica de trabajo son los titulares de las dependencias y los trabajadores de base, no hace referencia al Estado como elemento subjetivo de la relación, ni a los trabajadores de confianza.

“... Es necesario advertir que el artículo que se comenta adolece de un defecto técnico en su redacción: los titulares de las dependencias tan sólo son representantes del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre éste y el trabajador, de la misma manera que en una empresa privada la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante del patrón”.⁹¹ Es decir, el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de los trabajadores para la realización de sus fines, y en este caso los titulares no utilizan los servicios de los trabajadores para satisfacer sus fines propios, sino los del Estado, y éstos actúan como representantes del Estado, por lo tanto el vínculo jurídico se establece entre el Estado y sus trabajadores, tal y como se establece en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“RELACION LABORAL. SE ESTABLECE CON LA PERSONA MORAL Y NO CON AQUELLA QUE INTERVINO EN SU REPRESENTACION EN EL NACIMIENTO DE LA MISMA. Cuando consta que la celebración del contrato de prestación de servicios personales, se realizó por el representante de una empresa, precisándose que la intervención de tal representante fue con el carácter de gerente de dicha negociación, debe concluirse que la relación laboral se establece con la persona moral y no con la persona física que representa a aquélla, máxime si en el juicio laboral en que se reclaman prestaciones derivadas de la citada relación laboral, es la persona moral quien

⁹⁰ MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Ob. Cit. p110.

⁹¹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ob. Cit. p. 21.

acepta expresamente su carácter de patrón, asumiendo los riesgos inherentes a dicho acto jurídico”.⁹²

Por lo que respecta al segundo elemento subjetivo, y de conformidad con el contenido del artículo 3º de la LFTSE, 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 lo ordenado anteriormente se deduce que para que una persona sea considerada como trabajador al servicio del Estado, se le debe de expedir un nombramiento a su favor que lo acredite como servidor público o figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales para obra determinada o tiempo fijo.

Desde el momento en que se otorga y es aceptado un nombramiento o se figure en las listas de raya, un individuo adquiera la categoría de trabajador al servicio del Estado, es decir, es considerado como servidor público y como tal tiene que cumplir con las obligaciones y responsabilidades del cargo. En este sentido el artículo 108 constitucional determina lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, **en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la**

⁹² Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Marzo de 1997. Tesis: VI.2o.81 L. Página: 842.

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

De la redacción anterior se deduce que el servidor público (trabajador al servicio del Estado), es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, adquiriendo por ese sólo hecho responsabilidades en torno a los actos u omisiones que realice con motivo de sus funciones.

Para Jesús Orozco Enríquez “el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de derecho para evitar el abuso del poder”.⁹³

Si los trabajadores del Estado adquieren obligaciones y responsabilidades por el hecho de ser trabajadores (servidores públicos), es necesario que también tengan derechos, y en este caso los trabajadores de confianza deben de contar con mejores derechos y no únicamente con las obligaciones establecidas en el artículo 44 de la LFTSE y las responsabilidades establecidas en el artículo 108 constitucional. En este orden de ideas el maestro Miguel Cantón Moller expone que “una vez ingresada la persona al servicio público mediante la aceptación del nombramiento expedido a su favor, surgen como es natural derechos y obligaciones, tanto para él como para el titular de quien dependa”.⁹⁴El mismo autor expone que las obligaciones principales de los trabajadores al servicio del Estado “será el cumplir con los deberes que derivan

⁹³ VARIOS AUTORES. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tercera edición. UNAM-DDF. 1993. p. 464.

⁹⁴ CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. Cit. p.100.

del nombramiento que aceptó, pero no solamente los expresamente incluidos en el propio nombramiento, sino además de los que se desprenden del mismo, de acuerdo con la costumbre, la Ley, los usos, desde luego todo con base en la buena fe”.⁹⁵

En la práctica los trabajadores de confianza cumplen con las obligaciones del artículo 44, entran en el margen de responsabilidades de los servidores públicos del artículo 108 constitucional y realizan sus funciones de acuerdo a lo precisado en el nombramiento, por lo que no hay motivo por el cual sus derechos laborales estén limitados y no sean incluidos en el ámbito de aplicación de la LFTSE, si su designación es igual que el de los trabajadores de base.

Elementos objetivos.

La prestación de un trabajo personal. Este elemento no se encuentra establecido en la redacción del artículo 2º en estudio, sino más bien en el contenido del artículo 3º de la Ley Burocrática que en su parte conducente establece “... que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros”.

En materia burocrática la prestación del servicio de los trabajadores está condicionada a que previamente se cuente con un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo (artículo 12 LFTSE), de este modo tenemos que el nombramiento es un elemento más de la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado-Patrón y sus trabajadores.

Por ende, no es suficiente para que exista la relación de trabajo la prestación del servicio, sino que es indispensable el nombramiento, el cuál se estudiará con más detalle en el punto respectivo de este trabajo.

⁹⁵ Ibidem. p. 102.

El artículo 3º no hace referencia a la subordinación pero en este caso ésta es necesaria para identificar la relación laboral de otras formas de prestar un servicio.

En este sentido los trabajadores de confianza realizan su función mediante un servicio intelectual y material, por lo tanto, le es aplicable este elemento de la relación laboral.

Pago de un salario. Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo (artículo 82 LFT). Entendiendo como trabajo a toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio (artículo 8º de la LFT.).

La LFTSE no da una definición de lo que debe de entenderse por salario, sin embargo, del contenido del artículo 32 se desprende que es una retribución que se paga al trabajador a cambio de los servicios prestados:

“Artículo 32.- “El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe de pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas”.

De acuerdo con la redacción de la fracción XIV, el salario es un derecho con el que cuentan los trabajadores de confianza, de este modo ya hay otro elemento de la relación jurídica de trabajo aplicable a estos trabajadores.

El salario será uniforme para cada uno de los puestos establecidos en el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cuál se fijará en los tabuladores regionales y formarán parte de los presupuestos de egresos respectivos (artículo 33 de la LFTSE). Éste no podrá ser disminuido durante la vigencia del presupuesto correspondiente, por cada 5 años de

servicio efectivo hasta llegar a 25 el trabajador tendrá derecho al pago de una prima como complemento del sueldo (artículo 34 de la LFTSE).

Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario en los términos señalados en el artículo 38 de la LFTSE. “De esta manera el monto total de los descuentos no podrá exceder del 30% del importe del salario total cuando se trate de deudas contraídas con el Estado por concepto de anticipos, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados; cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para constituir cooperativas y cajas de ahorro. No podrá exceder del 20% del salario del trabajador el descuento que se efectúe para el pago de abonos que sirvan para cubrir préstamos provenientes de FOVISSSTE. Los demás conceptos de descuento sí podrán exceder del 30% de referencia y tales supuestos son: descuentos ordenados por el ISSSTE, con motivo de obligaciones a cargo de los trabajadores; descuentos ordenados por autoridad competente para cubrir pensión alimenticia, cubrir obligaciones derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones, que se hagan mediante fideicomiso”.⁹⁶

Subordinación. “La subordinación constituye el elemento característico de la relación de trabajo y consiste en la facultad de mandar y en el derecho de ser obedecido. Dicha facultad de mando tiene dos limitaciones: debe de referirse al trabajo estipulado y debe de ser ejercido durante la jornada de trabajo”.⁹⁷

De conformidad con el contenido del artículo 134 fracción III de la Ley Federal del Trabajo, la subordinación consiste en “desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados en todo lo concerniente al trabajo”. En este orden de ideas los

⁹⁶ Legislación Burocrática Federal. comentada por Mario Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán. Ob. Cit. p. 68.

⁹⁷ Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada. Baltasar Cavazos Flores y otros. Ob. Cit. p. 87.

trabajadores de confianza al servicio del Estado realizan sus funciones bajo la dirección de los titulares, durante las horas de trabajo.

La subordinación es un requisito indispensable para acreditar la relación laboral entre el patrón y el trabajador, tal y como se establece en la siguiente tesis de jurisprudencia:

“RELACION LABORAL. REQUISITO DE LA. SU DIFERENCIA CON LA PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES. No basta la prestación de un servicio personal y directo de una persona a otra para que se dé la relación laboral, sino que esa prestación debe reunir como requisito principal la subordinación jurídica, que implica que el patrón se encuentra en todo momento en posibilidad de disponer del esfuerzo físico, mental o de ambos géneros, del trabajador según la relación convenida; esto es, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; esa relación de subordinación debe ser permanente durante la jornada de trabajo e implica estar bajo la dirección del patrón o su representante; además, el contrato o la relación de trabajo se manifiestan generalmente, a través de otros elementos como son: la categoría, el salario, el horario, condiciones de descanso del séptimo día, de vacaciones, etc., elementos que si bien no siempre se dan en su integridad ni necesita acreditar el trabajador tomando en consideración lo que dispone el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, sí se dan en el contrato ordinario como requisitos secundarios. Por tanto, no es factible confundir la prestación de un servicio subordinado que da origen a la relación laboral regulada por la Ley Federal del Trabajo con el servicio profesional que regulan otras disposiciones legales; en aquél, como ya se dijo el patrón da y el trabajador recibe órdenes precisas relacionadas con el contrato, dispone aquél dónde, cuándo y cómo realizar lo que es materia de la relación laboral, órdenes que da el patrón directamente o un superior jerárquico, representante de dicho patrón, y en la prestación de servicios profesionales el prestatario del mismo lo hace generalmente con

elementos propios, no recibe órdenes precisas y no existe como consecuencia dirección ni subordinación, por ende no existe el deber de obediencia ya que el servicio se presta en forma independiente, sin sujeción a las condiciones ya anotadas de horario, salario y otras”.⁹⁸

Una vez realizada la explicación de lo que debe de entenderse por subordinación, es menester señalar que este elemento de la relación jurídica de trabajo se encuentra establecido en el contenido del artículo 44, fracción I de la LFTSE:

“Son obligaciones de los trabajadores:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivo”.

Para el maestro José Dávalos la existencia de la relación de trabajo, implica que se “aplique al trabajador un estatuto objetivo que es el derecho del trabajo, un ordenamiento imperativo, independientemente de la voluntad de los sujetos de la relación de trabajo”.⁹⁹

Para el doctor Mario de la Cueva el estatuto objetivo está “.. integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los derechos sociales, de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias”.¹⁰⁰

⁹⁸ Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XII, Diciembre de 1993. Página: 945.

⁹⁹ DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. Séptima edición actualizada. Porrúa. México. 1997. p.105.

¹⁰⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. Cit. p. 187.

Los trabajadores al servicio del Estado y los titulares (que actúan como representantes del Estado), son susceptibles de que se les aplique un estatuto objetivo integrado por la LFTSE, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Orgánica de la Administración pública entre otras, en razón de que el régimen legal burocrático “no se constituye con lo dispuesto en una sola Ley o estatuto, sino que se integra con todas las disposiciones (leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc.), que establecen, modifican, extinguen, preservan, suspenden o limitan las relaciones entre el Estado y sus servidores, incluyendo al personal militar, ya que dada nuestra organización administrativa, la relación entre el Estado y sus servidores puede ser civil o militar”.¹⁰¹

De lo expuesto en este punto concluimos que los elementos de la relación jurídica de trabajo en el ámbito burocrático son: trabajador y Estado (representado por lo titulares), la prestación de un servicio personal, la subordinación, un salario y un nombramiento que formaliza esta relación. En este sentido ¿Qué se necesita para que un Trabajador de confianza al servicio del Estado empiece a prestar sus servicios a éste?, bueno en principio es un nombramiento, que realice funciones de tipo intelectual, material o de ambos géneros, que se encuentre a las órdenes del titular de la dependencia, y que se le pague un salario o sueldo a cambio de su trabajo. Como puede observarse estos trabajadores cumplen con todos los requisitos de la relación jurídica de trabajo y sin embargo la LFTSE no los considera dentro de la misma, por consiguiente es necesario y urgente que se fije expresamente cuál es el nexo que une a los trabajadores de confianza con el Estado, estableciendo los derechos y obligaciones para ambas partes, en razón de que estos trabajadores únicamente cuentan con obligaciones para con el Estado y no con derechos que deben de derivar de la relación jurídica de trabajo.

¹⁰¹ Legislación Burocrática Federal, Comentada por Mario Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán, Op. Cit. p. 22.

3.2.2. Contenido de los nombramientos, artículo 15

El Maestro Miguel Acosta Romero¹⁰² comenta que existen tres formas de prestar servicios al Estado, a saber: servicios obligatorios o gratuitos, es la excepción a la regla general de que todo trabajo debe de ser potestativo y remunerado; servicios prestados por contrato (prestación de servicios profesionales), se rigen por lo dispuesto en el Código Civil y en este caso no existe la relación jurídica de trabajo y servicios prestados en virtud de nombramiento. Del criterio anterior se desprende que existen varias formas de prestar un servicio a favor del Estado. En el caso que nos ocupa los trabajadores de confianza realizan sus funciones en virtud de nombramiento, por lo que nos abocaremos a estudiar el contenido, duración y forma del mismo.

El nombramiento es “el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo el cumplimiento, en su caso, del los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables”.¹⁰³

Tocante a ello, el artículo 12 de la LFTSE dispone:

“Artículo 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo, o por estar incluidos en la lista de raya de los trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Del contenido literal del precepto legal anterior se desprende que:

¹⁰² Cfr. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Derecho Burocrático, Op. Cit. pp. 29 y 30.

¹⁰³ Legislación Burocrática Federal, Comentada por Mario Herran Salvatti y Carlos Quintana Roldan, Op. Cit. p. 49.

- Los trabajadores prestarán sus servicios hacia el Estado mediante nombramiento.
- El nombramiento habilita a un ciudadano para ocupar un cargo público, y en este caso se considera como trabajador al servicio del Estado.
- Por medio de éste se establece un vínculo jurídico laboral entre el Estado y sus trabajadores.
- No basta la simple prestación de un servicio personal para que se de la relación de trabajo, para que se de ésta, debe de existir un nombramiento, en razón de que las funciones del Estado deben de realizarse por personas físicas autorizadas y facultadas para cada actividad.
- Con el nombramiento nacen derechos y obligaciones para los titulares y los trabajadores.
- El nombramiento es indispensable para que exista una relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.
- Un acuerdo de voluntades no es suficiente para que una persona tenga el carácter de trabajador al servicio del Estado.

En la práctica el nombramiento de los trabajadores del Estado corre a cargo del Presidente de la República y de los titulares de las dependencias. En este sentido y de acuerdo al contenido del artículo 89 constitucional el Presidente de la República tiene facultades para nombrar a los secretarios del despacho, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea Nacionales y demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo por la constitución o en las leyes. En este contexto “es de destacar que el Ejecutivo Federal también autoriza o aprueba la designación o nombramiento de algunos titulares de ciertos organismos

descentralizados y empresas de participación estatal, cuando así se establezca en la Ley respectiva o en los propios estatutos sociales”.¹⁰⁴

De lo anterior se desprende que son el Presidente de la República y los titulares de las dependencias quienes tienen facultad para nombrar a los trabajadores al servicio del Estado, “sin embargo los reglamentos interiores de las dependencias y entidades determinan las facultades de delegación a este respecto. Es importante destacar que la facultad de nombrar a trabajadores de base, cuando se refiere a plazas de última categoría, corresponden en un 50% sin ninguna limitación a los titulares y el restante 50% los nombrará también el titular de aquellos que proponga el sindicato respectivo, que hubieren reunido los requisitos que se señalen para dichos puestos”.¹⁰⁵

Una vez que queda claro quienes son los funcionarios que pueden otorgar los nombramientos, procedemos a estudiarlo con más detalle.

De acuerdo con el contenido del artículo 3º de la LFTSE el nombramiento y la lista de raya son los medios idóneos para establecer la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Por lo que se refiere al nombramiento éste debe reunir y satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 15 de la LFTSE.

“Artículo 15.- Los nombramientos deberán contener:

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

II.- Los servicios que deben prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Idem.

III.- El carácter de 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 precisar el trabajador, y

VI.- El lugar en que prestará sus servicios”.

Como puede observarse en el nombramiento se establecen las condiciones mínimas en las que se va a realizar el servicio, como horario, sueldo y demás prestaciones que habrán de cubrirse al trabajador. Precisándose también los tipos de nombramiento los cuales serán, definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada.

Conforme al contenido de éste numeral, en ninguna de sus fracciones se hace referencia a trabajadores de base ni de confianza, de modo que los trabajadores de confianza por el sólo hecho de que se les otorgue un nombramiento tienen derecho a que se les aplique un ordenamiento jurídico que se encargue de regular la prestación de sus servicios, y en este caso es la LFTSE.

Para que se de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se requiere la existencia de un nombramiento, su aceptación y la prestación de un servicio, tal y como se establece en la siguiente jurisprudencia:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y RELACION DE TRABAJO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU EXISTENCIA. A quien se ostenta como trabajador al servicio del Estado, además de comprobar que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, corresponde también acreditar, como condición específica, **que tal**

situación se generó en virtud del nombramiento que al efecto se le haya expedido por persona facultada para ello, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ya que no se puede presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, por no ser aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo”.¹⁰⁶

Por lo que se refiere a la aceptación, el artículo 18 de la LFTSE dispone:

“Artículo 18.- El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la Ley, al uso y a la buena fe”.

La aceptación se cumple en el momento en que una persona física reúne los requisitos legales establecidos para determinado cargo (escolaridad, experiencia, capacidad, aptitud, etc) y la intención que tiene el ciudadano de someterse a la disposición del Estado en los términos y condiciones que éste establezca.

El consentimiento de la prestación de un servicio se encuentra establecido en el artículo 5 de la Carta magna, en el que en su parte conducente se ordena:

“Artículo 3.- Párrafo tercero. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y **sin su pleno consentimiento**,

¹⁰⁶ Novena Época. Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, Octubre de 1996. Tesis: I.6o.T. J/16. Página: 479

salvo el trabajo impuesto como pena de la autoridad judicial, el cuál se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123”.

La redacción anterior abarca tanto a los trabajadores en general como a los trabajadores al servicio del Estado, por que se refiere a toda persona que realice trabajos personales.

El nombramiento no es solamente un acto unilateral del Estado, si no que en el mismo interviene la voluntad del trabajador y la del Estado. En este sentido el Maestro Ernesto Gutiérrez y González manifiesta que “si el Estado realizara un acto unilateral de nombramiento a una persona para que prestara un trabajo, ahí se quedaría ese nombramiento sin tener efecto alguno sobre la persona a quien se diga que se le dá el nombramiento, pues con decirle que está nombrado, no significa que ya deba, a su fuerza, prestar el servicio al Estado, ni que esté contratado”.¹⁰⁷ El argumento anterior obedece a lo establecido en el artículo 5 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser obligado a prestar un servicio salvo los trabajos impuestos como pena por la autoridad judicial. El mismo autor aclara con toda precisión que “se requiere precisamente que la persona a la cual se le “CONFIERE” el nombramiento, “LO ACEPTE”, y esa aceptación cuando la externe el futuro trabajador, será esa la que haga nacer el vínculo laboral”.¹⁰⁸

Por lo que respecta al término lista de raya, éste se utiliza para identificar a las personas físicas contratadas para desempeñar un trabajo en un tiempo fijo o por el término que dure una obra determinada, sin necesidad de que exista el nombramiento para considerarlos como tales, en este sentido la Cuarta Sala estableció:

¹⁰⁷ GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993. p.596.

¹⁰⁸ Ibem.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGURAN EN LA LISTA DE RAYA, DERECHO DE LOS. Con relación a los trabajadores del Estado, que figuran en lista de raya, si bien el estatuto jurídico 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 acaba; 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 de entenderse permanente y con iguales derechos a los de los trabajadores de base”.¹⁰⁹

Del contenido anterior se deduce que la lista de raya hace referencia a los trabajadores que presten sus servicios por tiempo fijo y obra determinada, y en todo caso son susceptibles de que se les apliquen los beneficios del artículo 123 apartado “B” constitucional. La lista de raya es otro elemento para que exista la relación jurídica laboral.

Por otra parte existen criterios aislados diferentes al anterior, en donde se señala que la existencia de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores puede darse aún sin la existencia del nombramiento o la inclusión de la persona física en la lista de raya si su existencia se advierte de otros medios de prueba, en este sentido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito ha establecido:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA FALTA DE NOMBRAMIENTO Y LA NO INCLUSION EN LAS LISTAS DE RAYA, NO

¹⁰⁹ Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta. Volumen: XCIV. página: 16.

DETERMINA LA INEXISTENCIA DE RELACION DE TRABAJO, TRATANDOSE DE. El artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que 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; sin embargo, la falta de nombramiento o el hecho de que no aparezca en las listas de raya no determina necesariamente la inexistencia de relación de trabajo entre el prestador del servicio y los titulares de las dependencias o instituciones del Estado, si de otros elementos de prueba se advierte la existencia del vínculo laboral".¹¹⁰

De la transcripción anterior se deduce que el prestador del servicio tiene el derecho de demandar la expedición de su nombramiento o su inclusión en la lista de raya, a efecto de que pueda ejercitar y hacer valer los derechos que la constitución le otorga como trabajador, y en este sentido la Suprema Corte de Justicia ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3o. de la Ley Federal de

¹¹⁰ Octava Época. Instancial: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990. página: 511.

los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3o., así como el artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del artículo 123, apartado B, constitucional y a los artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces, demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener”.¹¹¹

De la transcripción anterior se deduce que si una persona es designada para desempeñar un cargo sin haber cumplido las formalidades establecidas en la LFTSE o es designada en forma verbal por parte del titular o persona autorizada para ello, esto no indica la no existencia de la relación laboral, y en todo caso el servidor tiene el derecho de demandar la expedición

¹¹¹ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Octubre de 1998. Tesis: 2ª./J. 76/98. página: 568.

de su nombramiento, demostrando con cualquier medio de prueba la existencia de la relación de laboral, en todo caso podrá ejercitar los demás derechos que le corresponden como trabajador al servicio del Estado.

Ahora bien es necesario preguntarnos ¿Por qué si los trabajadores de confianza realizan sus funciones en virtud de nombramiento, se encuentran subordinados al titular, no les es aplicable para estos los derechos laborales que les corresponden como trabajadores?, si de acuerdo al contenido de la jurisprudencia anteriormente transcrita, la existencia del nombramiento o la inclusión en la lista de raya trae aparejado la aplicación de los demás derechos establecidos en el apartado “B” del artículo 123 constitucional. No se determina que solamente son algunos trabajadores los beneficiados con este criterio, sino que se menciona a todo aquel que tiene un nombramiento a su favor, consecuentemente, deben de entrar en este beneficio los trabajadores base y de confianza.

Es necesario aclarar que aunque en el nombramiento como en el contrato de trabajo se establecen las condiciones mínimas en que se va a prestar un servicio personal subordinado, ambos no son iguales.

El contrato de trabajo se encuentra definido por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se establece:

“Artículo 20.- 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”.

Del contenido anterior se desprende que el contrato individual:

- No reviste ninguna formalidad.
- Una persona (trabajador) se obliga a prestar un servicio, a cambio de un salario.

- Hay un acuerdo de voluntades.

El contrato de trabajo no es indispensable para establecer la relación de trabajo, toda vez que esta se presume con la prestación de un servicio subordinado, en cambio el nombramiento y la lista de raya son indispensables para establecer el vínculo laboral. En el contrato las partes fijan sus obligaciones recíprocas y en el nombramiento la voluntad del servidor no interviene en la fijación de las condiciones de trabajo.

De acuerdo con el maestro Miguel Cantón Moller, la existencia de nombramiento "... es necesaria, imprescindible, para que pueda establecerse la relación entre el Estado, a través de cualquiera de sus dependencias y aquellos que son los empleados, es decir los servidores públicos".¹¹²

El nombramiento y el contrato individual de trabajo tienen las siguientes características:

CONTRATO	NOMBRAMIENTO
Su naturaleza es contractual.	Su naturaleza es administrativa.
Las condiciones en que debe prestarse el servicio la establecen las partes (bilateral).	Las condiciones en que debe prestarse el servicio la establece el Estado (unilateral).
Crea derechos y obligaciones.	Crea derechos y obligaciones.
No es indispensable para establecer la relación de trabajo.	Es indispensable para establecer la relación de trabajo.
No reviste de formalidad, puede ser escrito o verbal.	Tiene que hacerse en forma escrita.
Es un acuerdo de voluntades	Lo expide persona facultada.
Tipos de contratos: Tiempo indefinido, tiempo determinado, obra determinada.	Tipos de Nombramientos: Definitivo, interino, provisional, tiempo fijo, por

¹¹² CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático, Ob. Cit. p. 94.

obra determinada.

Extinción: Causa justificada y causa injustificada. Extinción: Causa justificada y causa injustificada.

De todo lo anterior concluimos que la relación laboral burocrática se da en el momento en que se presenta la existencia de un nombramiento, su aceptación, la prestación del servicio establecido en el nombramiento y la inclusión de los trabajadores temporales en la lista de raya. De este modo los trabajadores son susceptibles de que se les aplique la LFTSE, en lo que respecta a derechos y obligaciones como trabajadores. Si estos son los requisitos que debe reunir todo trabajador al servicio del Estado, no vemos el motivo por el cual los trabajadores de confianza no se encuentren protegidos por los derechos establecidos en el artículo 123 apartado "B" constitucional y el la LFTSE, si en todo momento reúnen todos los elementos legales para establecer con el Estado un vínculo jurídico laboral.

Consideramos necesario que el carácter de confianza se establezca en los nombramientos, especificando el cargo y las funciones que van a desarrollar estos trabajadores, las cuales se encuentran comprendidas en el artículo 5º de la Ley Burocrática que a continuación se estudiara.

3.2.3. Funciones que determinan la calidad de confianza

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 123, apartado "B", fracción XIV de la Carta Magna, la LFTSE en su numeral quinto establece en forma enunciativa los cargos que serán considerados como de confianza.

"Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

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, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional, que desempeñen 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 del 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 de inventarios.

- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de 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.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y Subcontador Mayor. Los Directores y Subdirectores, los jefes de Departamento, los

Audidores, los Asesores y Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

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

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”.

Como podemos observar éste precepto legal hace una enumeración de los cargos de confianza en el servicio público. De su contenido se infiere que existen varios criterios para considerar que un trabajador tiene el carácter de confianza, a saber:

1.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y los nombrados por el Presidente.

2.- En el Poder Ejecutivo son aquellos que desempeñan funciones de:

a) Dirección, manejo de fondos y tengan a su cargo el control directo de adquisiciones. Es decir, son aquellos que actúan en representación de una dependencia y por lo tanto implica la toma de decisiones como la de disponer y determinar la aplicación de los fondos destinados a las dependencias, disponer sobre la adquisición y compra de diversos recursos materiales y los trabajadores que sean responsables de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o baja, de conformidad con lo ordenado en los incisos a), c), e) y f).

b) Los que realicen funciones de Inspección, vigilancia y fiscalización siempre y cuando se encuentren considerados en el presupuesto

de las dependencias, los que realicen actividades de auditoria (auditores y sub-auditores generales) cuando dependan presupuestalmente de las Contralorías o Áreas de Auditoria y el personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares, conforme a lo establecido en los incisos b), d) e i).

c) Los secretarios particulares de ciertos funcionarios de alta jerarquía (Secretario, Subsecretario, etc.) en este caso no se especifican las funciones de los secretarios particulares, es decir, **son trabajadores de confianza de otros trabajadores de confianza**.

3.- En el Poder Legislativo y Judicial únicamente se establecen los cargos de confianza, sin hacer señalamiento alguno en torno a sus funciones.

Con lo anterior se hace notar que no queda claro si la designación de los cargos de confianza obedece a la toma de decisiones, a la representación de la institución, al manejo de fondos, la prestación de servicios a otros trabajadores de confianza. Es necesario que se establezca con toda precisión el criterio que debe de seguirse para determinar que cargos son de confianza.

Con respecto al contenido del artículo en estudio, el Doctor Miguel Acosta Romero manifiesta que la denominación de los cargos de confianza obedece a los siguientes criterios:

“a) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del mismo.

b) Por la naturaleza de sus funciones.

c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos”.¹¹³

Para el maestro Morales Paulin son dos los criterios que se siguen para establecer la calidad de confianza de un trabajador “el nivel jerárquico y la naturaleza del trabajo”.¹¹⁴

Siguiendo con el análisis de este artículo consideramos que las actividades de la investigación científica no deben de estar consideradas como de confianza, en razón de que al realizarse una investigación se sigue ciertos procedimientos científicos ya establecidos (hipótesis, planteamiento del problema, resultados, etc.), que afectan el resultado de la investigación, y no es la voluntad de un individuo lo que determinará el resultado de la investigación.

Asimismo se consideran como de confianza los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, Agentes de Policías Judiciales y miembros de las Policías Preventivas, sin que se establezca que funciones van a desempeñar, es de mencionar que de acuerdo con el contenido de la fracción XIII del multicitado apartado “B”, estos servidores se registrarán por sus propias leyes, y serán removidos cuando no cumplan con los requisitos establecidos en las leyes vigentes, y en su caso únicamente tendrán derecho a la indemnización. Estos trabajadores que son de confianza y se rigen por sus propias Leyes tienen un derecho que los demás trabajadores de confianza no tienen, con lo que existe una discriminación más para los trabajadores de confianza.

No obstante la enumeración interminable del artículo en estudio, existen trabajadores con el carácter de confianza y sus actividades no entran en los supuestos normativos del precepto legal en estudio. En este supuesto se encuentran los secretarios de acuerdos, actuarios, proyectistas, dictaminadores,

¹¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*, Ob. Cit. p. 611.

¹¹⁴ MORALES PAULIN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Ob. Cit. p. 115.

entre otros, ya que las funciones de estos trabajadores consisten en efectuar las actividades que en forma específica se determinan en su nombramiento, Ley y Reglamentos Interiores de cada dependencia, es decir sus actividades no implican la toma de decisión sino que las mismas ya se encuentran determinadas y sin las cuales el Estado patrono no podría realizar alguno de sus fines que como órgano supremo tiene encomendado como la de impartir justicia, tal y como lo establece el Quinto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. ACTUARIO JUDICIAL. EN RAZÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PUESTO, DEBE CONSIDERARSE COMO DE BASE. En concordancia con el razonamiento plasmado en la jurisprudencia de la voz: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARÁCTER DE.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, septiembre de 1996, página 580, para poder estimarse como de confianza la plaza de actuario judicial, se requeriría que sus actividades estuviesen contempladas dentro de alguna de las hipótesis que señala el artículo 5o. del código burocrático; sin embargo, como las funciones de aquél, esencialmente consisten en efectuar las actuaciones que de manera específica ordena la autoridad juzgadora, y en tratándose de la verificación de ciertos datos o circunstancias, sólo significa que exclusivamente ha de visualizar lo acordado en tales documentos o sitios, convirtiéndose el fedatario en los ojos del tribunal, sin que tal proceder implique un control o pesquisa que presuma supervisión alguna, común denominador de las labores referidas en la fracción II del numeral y reglamentación antes citados, ya que el proceder del empleado únicamente está encaminado a la constatación de si el estado de esos lugares o cosas es el indicado por las partes; no puede considerarse de tal naturaleza dicha plaza, sino como de base; sin que sea óbice para ello la confesión de que el trabajo desarrollado por el accionante no fuera de esa índole o que la categoría se demuestra con el nombramiento, dado que ese carácter no se debe

a la denominación que el demandado haya asentado ahí, sino que -se insiste- el que la ley le asigne, por la naturaleza de las labores, mismas que en el caso no son de las enunciadas por la normatividad aludida”.¹¹⁵

Es decir para que un trabajador tenga el carácter de confianza sus actividades deben de ser una de las establecidas en el artículo 5 de la LFTSE, y no otorgarle ese carácter por la designación que se hace en el puesto, toda vez que dicho proceder a de considerarse ilegal:

“SECRETARIOS DE ACUERDOS DE JUZGADOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE PUEBLA. SON TRABAJADORES DE BASE. De la interpretación sistemática de los artículos 3o. a 8o. de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, se deduce que los secretarios de Acuerdos adscritos a los juzgados pertenecientes al Poder Judicial de la referida entidad, tienen el carácter de trabajadores de base, dado que conforme a las disposiciones legales citadas no se encuentran expresamente incluidos como trabajadores de confianza y por sus características no quedan comprendidos en la de trabajadores supernumerarios; por tanto, la resolución del Tribunal de Arbitraje de dicha entidad federativa, que tiene por acreditada la calidad de trabajador de confianza de un secretario de Acuerdos de juzgado dependiente del Poder Judicial de la misma, con base en la denominación utilizada en el nombramiento expedido en favor del mismo, es ilegal”.¹¹⁶

¹¹⁵ Novena Época. Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Enero de 1999. Tesis: I.5o.T.158 L. Página: 925.

¹¹⁶ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis: VI.2o.83 A. Página: 795.

El carácter de confianza se establece por la naturaleza de las funciones desempeñadas, las cuales deben de estar dentro de las comprendidas en el artículo 5 de la LFTSE:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO. La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.¹¹⁷

Como podemos observar, no existe un criterio definitivo que ayude a determinar con precisión cuales son realmente los cargos de confianza, y cual es la responsabilidad de los mismos. En la práctica hay trabajadores que no cumplen con lo señalado en el artículo 5 de la LFTSE y sin embargo son considerados como de confianza, y por tal motivo se encuentran en desventaja con relación a los trabajadores de base. Consideramos que la designación de los cargos de confianza deben de estar precisados por la Ley, tal y como lo establece la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace al artículo

¹¹⁷ Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo V, Parte TCC. Tesis: 962. Página: 669.

5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas".¹¹⁸

No obstante los diversos criterios establecidos en el precepto legal en estudio, en el contenido del mismo, encontramos otra forma de designarlos, es decir, la clasificación de los puestos confianza formará parte de los catálogos de cada una de las dependencias, en este contexto el Sexto Tribunal en materia de Trabajo del Primer Circuito ha señalado:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES NECESARIO QUE LA PLAZA QUE OSTENTAN SE ESPECIFIQUE EN EL ARTICULO 5o. DE LA LEY BUROCRATICA. Conforme a lo dispuesto en el artículo 123 Apartado "B", fracción XIV de la Constitución, "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 ello, aun cuando en el artículo 5o. de la ley burocrática no se establezca en forma específica determinada plaza, ese sólo hecho no es suficiente para considerar que no es de confianza, pues atendiendo a la parte final del citado precepto, "la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos", b cual debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 20 del citado ordenamiento legal que dispone: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal...", por ende, si en dicho catálogo se establece que determina plaza se considera de

¹¹⁸ Octava Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 86-2, Febrero de 1995. Tesis: I.4o.T. J/21. página: 37

confianza, resulta irrelevante que ésta no se especifique en la Ley Burocrática”.¹¹⁹

Si bien es cierto que en artículo 5º de la LFTSE se dispone quienes tienen la categoría de confianza y señala además las funciones, en la práctica este ordenamiento legal no es respetado en su totalidad por los titulares y sindicatos de las dependencias, en razón de que muchos trabajadores tienen el carácter de confianza y realizan funciones diferentes a las establecidas en el artículo 5º de la LFTSE, desplegando actividades de archivista, mecanógrafos, etcétera, y lo único que tienen de confianza es el nombramiento empero, este documento no le da el carácter de confianza a un trabajador, tal y como se establece en la siguiente jurisprudencia:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO. La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.¹²⁰

Del análisis que se ha dado en este punto, concluimos que es necesario limitar el nivel jerárquico de los trabajadores de confianza, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 5 en comento y aun criterio más lógico para estos cargos.

¹¹⁹ Octava Epoca. Instancia: SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XI, Mayo de 1993. página: 418.

¹²⁰ Octava Epoca. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo V, Parte TCC. Tesis: 962. página: 669.

Consideramos necesario para comprender lo que debe de entenderse por puestos de confianza referirse a lo establecido en el artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo:

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

En este sentido el Maestro Euquerio Guerrero expone que “Estas personas son los ojos y los oídos del patrón; están estrechamente vinculados con el éxito o fracaso de la negociación y tienen que conocer aspectos que, muchas veces, no es posible publicar para que todos los trabajadores se enteren de lo mismo”.¹²¹El mismo autor añade que en cuanto a las¹²² funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de carácter general, estas se refieren únicamente a los trabajadores que tengan categorías superiores y cuyo actuar implica la toma de decisiones y así no incluir a aquellos que ejerzan en forma accidental tales funciones.

El trabajador de confianza es el que desempeña la actividad que atañe directamente a la seguridad, eficacia y desarrollo de la empresa, actuando en nombre y representación del patrón:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA, DETERMINACION DE LA CATEGORIA DE. El empleado de confianza es la persona que desempeña el trabajo que

¹²¹ GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. vigésima edición. Porrúa. México, 1998. p. 43

¹²² Cfr. Ibidem. p. 44.

atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento y que conforme a las atribuciones que le otorgan, actúa bajo una representación patronal. Ahora bien, aun cuando el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo, establece que son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, ello no quiere decir que para poder ser considerado un trabajador como de confianza, deba desempeñar simultáneamente todas estas atribuciones, bastando que realice alguna de éstas en forma general para tener tal carácter, ya que el precepto legal sólo es enunciativo en cuanto a ellas, mas no se puede deducir del mismo que deban forzosamente reunirse todas para que un prestador de servicios se encuentre en el caso de estimarse como de confianza, siendo suficiente que sustituya a la parte patronal en alguna de sus mencionadas actividades, tomando para ello decisiones con cierta autonomía de acuerdo a las facultades delegadas para adquirir el carácter de empleado de confianza”.¹²³

De lo anteriormente expuesto, consideramos necesario que se establezca un criterio único que determine con toda precisión y lógica cuales serán los cargos de confianza y al mismo tiempo se establezcan sus derechos, obligaciones, requisitos para ingresar al servicio y la legislación aplicable para estos trabajadores, ya que actualmente no cuentan con una Ley que los proteja como trabajadores.

La categoría de confianza debe de depender única y exclusivamente de las actividades a realizar y no de la designación que se le de al puesto, en razón de que por lo general la conducta realizada por el trabajador no es una de las funciones de confianza y sin embargo tienen este carácter.

¹²³ Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII, Mayo de 1991. página: 321.

3.2.3.1. La creación de cargos de confianza conforme al artículo 7

En el artículo 7º de la LFTSE, se prevé la hipótesis normativa que en caso de crearse nuevos cargos y los mismos no se encuentre comprendidos o señalados en el contenido del artículo 5º, la designación de base o de confianza se determinará por la disposición legal que los cree.

“Artículo 7 de la LFTSE.- 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”.

“Normalmente el establecimiento de nuevos cargos o puestos de confianza, diversos de los señalados en el artículo 5º de la Ley, ocurre cuando se crea una dependencia o entidad y de esta manera en la Ley o Decreto respectivo se determinará la calidad de confianza de esos puestos.

Otro instrumento para crear nuevas categorías de confianza, serán sin lugar a dudas los catálogos de puestos de las dependencias y entidades y consecuentemente el catálogo general de puestos del Gobierno Federal, tomando en cuenta la clasificación de funciones del artículo 5º”.¹²⁴

Del texto anterior se infiere que el carácter de confianza se hará tomando en cuenta los criterios precisados en el artículo 5º de la Ley Burocrática, con el objeto de que exista una congruencia entre la LFTSE y las disposiciones legales a que se refiere el numeral 7º del ordenamiento legal antes mencionado. Lo anterior para dar estricto cumplimiento a lo ordenado por la fracción XIV, apartado “B”, del artículo 123 constitucional, esto en nada favorece a los trabajadores de confianza, en razón de que siguen siendo

¹²⁴ Legislación Burocrática Federal, Comentada por Mario Herrán Salvatti y Carlos Quintana Roldán, Ob. Cit. p. 26.

excluidos por el artículo 8º de la LFTSE, sin tener derecho a la reinstalación en caso de despido injustificado, derecho por el que vienen luchando estos trabajadores sin obtenerlo hasta la fecha.

Como se ha expuesto la categoría de confianza en la LFTSE es muy extensa, no obstante de esto se faculta a otros ordenamientos legales establecer otras categorías de confianza, lo que resulta ilógico porque a la larga la mayoría de los servidores públicos serán de confianza y una parte mínima de base; en este sentido, la categoría de confianza resulta ser un estigma¹²⁵ que se disemina y afecta cada vez más y en mayor proporción a los trabajadores al servicio del Estado, en razón de que al ser de confianza no tienen derecho a la reinstalación ni a la indemnización constitucional. Es necesario que nuestras autoridades dejen de establecer en forma arbitraria y diabólica los cargos de confianza, y se ordene a los legisladores establecer un criterio único y contundente para la designación de estos cargos, tomando como base que las actividades a desarrollar se refieren en forma específica a la dirección, inspección, vigilancia fiscalización, toma de decisiones y representación de la dependencia, en este sentido el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito a establecido lo siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA. CALIDAD DE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO). El artículo 6o. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato establece que son trabajadores de confianza los que realizan trabajos de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, cuando tengan carácter general, siendo, entre otros, los que puntualiza de manera enunciativa el referido

¹²⁵ Estigma. “marca o señal del cuerpo. Marca impuesta con hierro candente, bien como pena infamante, bien como signo de esclavitud” REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española Ob. Cit. Tomo- 1. p. 606.

precepto legal, esto es, el legislador local indicó cuáles son los cargos que deben ser catalogados de confianza; por tanto, cuando un trabajador desempeñe un cargo de los señalados en el artículo 6o., es incuestionable que debe ser considerado de confianza por disposición expresa de la ley, por lo que sólo debe demostrarse en el juicio cuál era el cargo que ocupaba el trabajador para que la autoridad jurisdiccional esté en posibilidad de determinar si se encuentra comprendido entre los señalados concretamente como de confianza. En cambio, cuando un trabajador ejerza un cargo no comprendido entre los señalados en el artículo 6o. citado, y existe controversia sobre si debe ser considerado de base o de confianza, entonces cobra aplicación lo dispuesto por el artículo 7o. de la mencionada ley, en el sentido de que al crearse categorías o cargos no comprendidos en el anterior precepto legal, la clasificación de base o de confianza que les corresponda debe estar determinada expresamente por la disposición legal que formalice su creación, apreciando la naturaleza de las funciones que realice el trabajador, **o sea, para que se demuestre que el cargo que desempeña un trabajador no comprendido en el artículo 6o. es de confianza, debe el patrón demandado, además de acreditar cuál es el cargo que ocupa, justificar que las actividades que ejerce son de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, de carácter general, y que ese puesto o cargo es de confianza porque se encuentra contemplado en la disposición legal que formalizó su creación que así lo señaló expresamente, ya que de no demostrarse conjuntamente esos supuestos, debe entonces considerarse que es un puesto de base y no de confianza**".¹²⁶

La discriminación tan ilógica de la que son objeto estos trabajadores es tan descarada que sólo hacia falta que se estableciera que no

¹²⁶ Novena Epoca. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Septiembre de 2002. Tesis: XVI.1o.6 L. página: 1465.

tienen derecho a la inamovilidad en el empleo, y que creen el numeral 6º de la LFTSE así lo ha precisado con toda claridad, a saber.

“Artículo 6. 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 servicio sin nota desfavorable en su expediente”.

De acuerdo con el contenido 46 de la LFTSE, La inamovilidad no tendrá más límite que el cese justificado del trabajador, es decir, debe de existir una razón lógica y legal que motive el cese de todo trabajador. Disposición que no opera tratándose de los trabajadores de confianza, en razón de que se les retira de su cargo por cuestiones subjetivas y no objetivas establecidas en la Ley.

3.2.4 Terminación de los efectos del nombramiento

Antes de estudiar las causales de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de las dependencias, consideramos importante establecer la diferencia entre terminación y rescisión. En este sentido el maestro Baltasar Cavazos Flores comenta que “la terminación es una forma normal de extinguir los derechos y obligaciones pactadas. La rescisión es una forma patológica, ya que implica siempre el incumplimiento de alguna de las partes”.¹²⁷ es decir la rescisión se presenta cuando existe una causa imputable a alguna de las partes, mientras que la terminación se da en el momento mismo de haberse cumplido lo pactado (cumplimiento de la obra o plazo) o cuando exista una imposibilidad superveniente ajena a la voluntad de las partes.

¹²⁷ CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 preguntas más usuales sobre temas laborales. Tercera edición. Trillas. México, 2003. p. 70.

El trabajador y el patrón pueden rescindir la relación laboral en cualquier momento sin incurrir en responsabilidad, siempre y cuando se presente alguna de las causas justificadas de rescisión (artículo 46 de la Ley Federal del trabajo).

En este orden de ideas el maestro José Dávalos expresa que siguiendo lo ordenado en el artículo 46 de la Ley Federal del Trabajo existen dos formas de rescisión “el despido, cuando el patrón rompe con el vínculo laboral en virtud de una falta grave del trabajador, y retiro, quien es el trabajador quien decide acabar con la relación de trabajo como consecuencia de una falta grave del patrón”.¹²⁸

En materia burocrática no existe la distinción entre terminación y rescisión, sino que ambos se engloban en un mismo término “cese”.

La finalidad del cese es dar por terminado los efectos del nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado y por ende la disolución de la relación jurídica laboral. La palabra cese proviene “del latín *cesare*, suspender o acabar una cosa. Dejar de desempeñar alguna actividad”.¹²⁹

En el artículo 46 de la LFTSE, se establecen las causas de cese sin responsabilidad para los titulares:

“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:

¹²⁸ DÁVALOS, José. Tópicos laborales. Segunda edición actualizada. Porrúa. México, 1998. p.65.

¹²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Ob. Cit. Tomo I. p. 535.

I.- Por renuncia, por abandono de empleo...

II.- Por conclusión del término o de la obra...

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 términos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o actos de violencia, amagos... contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros...

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente, edificios, obras, maquinaria... y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar 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 talle... donde preste sus servicios o de las personas que ahí 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 de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoriada”.

Como podemos notar en ninguno de los caso se hace referencia a las causales de cese sin responsabilidad para los trabajadores. De esta forma los trabajadores se encuentran en desventaja en relación con los titulares, en este sentido los trabajadores pueden ser objeto de malos tratos por parte del titular que actúa en representación del Estado, sin que exista procedimiento alguno que sancione la indisciplina del titular.

Consideramos que la renuncia, conclusión del término u obra, muerte del trabajador y la incapacidad permanente ya sea física o mental del trabajador, debe de considerarse como causas de terminación de los efectos del nombramiento en razón de que no existe incumplimiento por alguna de las partes.

La rescisión no debe ser un acto unilateral y caprichoso del titular, esta acción debe de estar debidamente fundada y motivada con el objeto de evitar arbitrariedades y violaciones legales a los derechos de los trabajadores. En este orden de ideas el maestro Alberto Trueba Urbina Y Jorge Trueba Barrera declaran que “.. fuera de las cuatro primeras fracciones en que la relación forzosamente desaparece, la rescisión unilateral por parte del titular de la unidad burocrática es inadmisibles, ya que este tiene la obligación de someter el caso al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de las causales a que se refiere la fracción V del precepto que se comenta, y si

despide sin causa justificada al empleado está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes ...”¹³⁰

Cuando el trabajador incurra en alguno de los supuestos legales establecidos en la fracción V del precepto legal en estudio, el titular debe demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento, en donde se observarán todas las formalidades del procedimiento tal y como se establece en los artículos 46 bis y 127 de la LFTSE.

De lo anterior se desprende que para que un trabajador pueda ser cesado, el titular debe acreditar que el trabajador ha incurrido en alguna de las causales de cese. El procedimiento es el siguiente: a) se levanta acta administrativa en presencia del trabajador, del representante del sindicato y ante testigos de cargo y descargo y b) se demanda la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En caso de que no se dé debido cumplimiento a lo anterior el cese es injustificado, en este supuesto el trabajador puede optar por la reinstalación o su indemnización constitucional.

El procedimiento de terminación de los efectos del nombramiento debe de aplicarse a los trabajadores de confianza, de la misma forma que estos deben de cumplir con ciertos requisitos para ser considerados trabajadores al servicio del Estado. Como es posible que para que una persona sea considerada como trabajador de confianza al servicio del Estado y cumplir con las obligaciones establecidas en el nombramiento si sea aplicable la LFTSE y para tutelar sus derechos como el de ser cesados por causa justificada ésta ya no es aplicable.

¹³⁰ Legislación Federal del trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ob. Cit. p. 41.

Al no existir un precepto legal que establezca la forma en que dejará de surtir efectos el nombramiento de los trabajadores de confianza, los titulares debido a la costumbre de varios años han impuesto que la causal de cese de estos trabajadores sea la pérdida de la confianza. Esta práctica arbitraria es violatoria de las garantías individuales establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en razón de que toda resolución debe de estar fundada y motivada. La pérdida de la confianza no tiene un fundamento legal que la apoye, en consecuencia los ceses que se den argumentando esta causal deben de considerarse ilegales.

La pérdida de la confianza no debe invocarse como causal de cese. En este sentido el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito estableció:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. INEXISTENCIA DE LA PERDIDA DE LA CONFIANZA COMO CAUSAL DE RESCISION. La causal de rescisión consistente en la pérdida de la confianza de un trabajador que tiene esa calidad no se encuentra prevista en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atento a que de acuerdo con el artículo 8o. de ese cuerpo legal los trabajadores a que se refiere el artículo 5o. quedan excluidos del régimen de aplicación de esa ley; de ahí que si el titular de una dependencia decreta la baja de un trabajador que ocupaba un puesto de confianza y en el juicio laboral que se instruye para analizar ese hecho se argumenta esta circunstancia con apoyo en los artículos 5o. y 8o. de la Ley referida, señalando que al trabajador se le perdió la confianza porque incurrió en diversas irregularidades; la autoridad responsable no debe analizar la existencia de las irregularidades invocadas sino únicamente la determinación de su calidad de confianza, dado que al demostrarse esa circunstancia sobreviene la hipótesis legal que excluye a esos trabajadores de

su ámbito de aplicación respecto a las acciones que tienen relación con la estabilidad en el empleo”.¹³¹

Así entonces, para dar por terminada la relación jurídica de trabajo entre el Estado y sus trabajadores de confianza, se presenta la interrogante de cual procedimiento se debe seguir, dado que el procedimiento establecido en el artículo 46 únicamente corresponde a los trabajadores de base, y tomando en cuenta que la Constitución otorga garantías que no pueden ser violadas como la de ser oído y vencido en juicio, es necesario que los trabajadores de confianza se sometan al procedimiento establecido en el artículo 46 de la Ley Burocrática, en apoyo a lo que hemos venido sosteniendo se transcribe la siguiente tesis de jurisprudencia:

“DESPIDO. PERDIDA DE LA CONFIANZA COMO CAUSAL DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE TLAXCALA. No basta con que una dependencia del Gobierno del Estado de Tlaxcala, afirme que la rescisión de la relación laboral es justificada, ya que se le ha perdido la confianza al trabajador, **si en ningún momento precisa los hechos o la conducta en que éste ha incurrido**, para estimar que se surtían las causales previstas en el artículo 44 fracciones VII y XVII, de la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios, pues no basta con que se haga referencia a esos supuestos, sino que **es indispensable que se precisen los hechos constitutivos del despido a fin de evitar que el trabajador quede en estado de indefensión y para el efecto de que tenga**

¹³¹ Octava Epoca. Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990. Página: 513.

oportunidad de preparar sus pruebas en cuanto a la injustificación aducida por el mismo”.¹³²

Es decir, independientemente de la cuestión de que los trabajadores de confianza sean excluidos del ámbito de aplicación de la LFTSE, esto no quiere decir que la autoridad deje de observar el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la de fundar y motivar los actos que les cause algún perjuicio.

3.2.5 Estabilidad y derechos de los trabajadores de confianza

De conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la LFTSE, los servidores públicos de base tienen inamovilidad, es decir, estabilidad en su trabajo, y solamente pueden ser cesados de su empleo cuando incurran en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 46 de la Ley de la materia.

La estabilidad es “La certeza de poder permanecer en el empleo, aun contra la voluntad de patrón, mientras no exista una causal relevante que justifique la ruptura del vínculo laboral”.¹³³

Las personas que ocupen un puesto de confianza, por mandamiento constitucional tienen principalmente dos derechos derivados e la relación jurídica de trabajo:

- a) Protección al salario.
- b) Beneficios de la seguridad social.

¹³² Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV, Septiembre de 1994. Tesis: VI. 2o. 51 L. página: 315.

¹³³ DÁVALOS, José. Tópicos laborales. Ob. Cit. p. 65.

De donde tenemos que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la sindicalización, huelga, estabilidad y a las prestaciones que se originan de ésta como son: reinstalación, indemnización y salarios caídos.

La protección al salario se hace extensiva a las condiciones laborales bajo las cuales se presta un servicio, quedando comprendidas el pago de vacaciones, aguinaldo y horas extras, en este sentido el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito estableció:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE VERACRUZ. PRESTACIONES A QUE TIENEN DERECHO EN CASO DE CESE. Los trabajadores de confianza al servicio del Gobierno del Estado de Veracruz, en caso de cese, tienen derecho a las medidas de protección al salario, por tratarse de derechos derivados de los servicios prestados en el cargo que ocuparon, debiéndose entender que la protección al salario se hace extensiva, en general, a las condiciones laborales bajo las cuales se presta el servicio, entre las que quedan comprendidas **el pago de vacaciones, aguinaldo y horas extras**”.¹³⁴

Para el maestro Euquerio Guerrero, a la estabilidad “debemos de 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. Se llega a sostener el derecho absoluto del empleado a ser reinstalado o bien se busca algún medio

¹³⁴ Novena Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Septiembre de 1998. Tesis: VII.2o.A.T.1 L. página: 1218.

compensatorio o equivalente al pago de daños y perjuicios, como es la indemnización por su despido”.¹³⁵

La estabilidad es el derecho que tiene un trabajador de permanecer en sus labores hasta en tanto no incurra en alguna de las causales de cese establecidas en la Ley, y en caso de que se violente este derecho, es decir, que se de un despido injustificado, para resarcir los daños ocasionados al trabajador, éste puede optar por una reinstalación, que por lo regular es lo que más buscan, dado que el trabajo es su fuente de ingreso para mantenerse el mismo y a su familia o por una indemnización en caso de que ya no se regrese a prestar los servicios. Por consiguiente, la estabilidad es un derecho que adquieren los trabajadores por el transcurso del tiempo y que tiene por finalidad asegurar la vida del trabajador y el de su familia, en este sentido José Montenegro Baca propone que:

“1.- La estabilidad no sólo ampara el interés económico individual del trabajador, sino también el de la familia.

2.- La estabilidad garantiza el derecho al trabajo.

3.- La estabilidad es elemento propio del contrato de trabajo, elemento derivado de la continuación de la relación de trabajo.

4.- La estabilidad garantiza al trabajador el ejercicio de importantes derechos sociales.

5.- La estabilidad evita el abuso del derecho en la disolución de la relación de trabajo”.¹³⁶

¹³⁵ GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del Trabajo. Vigésima edición. Porrúa. México, 1998. p. 112.

¹³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit. p. 712

Es necesario que este derecho se haga extensivo para los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en virtud de que “no existe razón jurídica que impida que a los trabajadores de confianza, les sean aplicables otros derechos establecidos en el apartado B de la Constitución. Debe de legislarse para crear en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un capítulo que regule las relaciones laborales entre los trabajadores de confianza y los titulares, fijando derechos y obligaciones de ambos, o una reglamentación aparte, con el mismo contenido”.¹³⁷

Es imprescindible que se reconozca el derecho a la estabilidad a los trabajadores de confianza, en razón de que estos trabajadores al desempeñar sus funciones, ayudan al Estado (patrón) a cumplir con sus fines que como ente soberano tiene encomendado y por consiguiente, el Estado debe de corresponder a tal desempeño, haciendo válido sus derechos que como trabajadores les corresponden.

3.2.6 Estudio del artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

En opinión del maestro José Dávalos el “derecho del trabajo no protege los acuerdos de voluntades, sino al trabajo mismo, no trata de regular un intercambio de prestaciones, sino asegurar la salud y la vida del hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa”,¹³⁸

Siguiendo la idea anterior consideramos que el campo de aplicación personal de la Ley Burocrática debe de ser para los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado, en razón de que de la denominación de la misma se infiere que su aplicación se refiere al trabajo burocrático, es decir el trabajo realizado a favor del Estado. En este contexto es de comentar

¹³⁷ HORI ROBAINA, Guillermo. Trabajadores de confianza. RESPONSA. Año 2. No. 10. Mayo 1997, México Distrito Federal. p. 17.

¹³⁸ DÁVALOS, José. Derecho del trabajo. Ob. Cit. p. 105.

que la Ley Burocrática al excluir de su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza está violando la garantía de igualdad establecida en el artículo 1 de la Carta Magna, garantía que debe ser respetada por los ciudadanos y por los mismos ordenamientos legales.

En este contexto el tratadista Mozart Víctor Russomano expone que “El principio fundamental en la legislación y en la doctrina... es la absoluta igualdad en el trato a todos los trabajadores, sin ninguna distinción resultante de la naturaleza del trabajo... Esa medida corresponde, en nuestra opinión, a la piedra angular de lo que se puede considerar una democracia del trabajo. Nada más injusto que el distinguir y clasificar los derechos o beneficios otorgados a los trabajadores en función de la naturaleza de su oficio o trabajo...”.¹³⁹ Así entonces la Ley es general y debe de aplicarse a los trabajadores de base y de confianza y no debe de distinguir beneficios más o menos favorables para los trabajadores que realizan diferentes actividades.

El artículo 8 de la LFTSE no aplica el principio de igualdad al disponer en su parte conducente: “Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza...” Es verdaderamente lamentable que la LFTSE, así como las disposiciones laborales de los Estados excluya de su ámbito de aplicación al trabajador de confianza.

La aplicación en todo caso de este precepto ilegal e ilógico debe de ser restrictiva, es decir, que se refiere única y exclusivamente a los cargos establecidos en el artículo 5 y no a los demás trabajadores de confianza que así lo son por la simple denominación que se les hace en su nombramiento, en virtud de que sus funciones no corresponden a las designadas en el artículo antes mencionado, tal y como se establece a continuación:

¹³⁹ RUSSOMANO MOZART, Víctor. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. Segunda edición. UNAM. México, 1980. p.9.

“ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, FINALIDAD DEL. El principio general que rige el estatuto jurídico, es el de que fue creado para la protección de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, de manera que el artículo 4o., que exceptúa de esta protección a los trabajadores llamados de confianza, **constituye la excepción al principio general, y por lo tanto, su alcance es limitativo, quedando exceptuados de dicha protección, única y exclusivamente los empleados comprendidos en la enumeración estricta que tal precepto contiene”**.¹⁴⁰

Si la LFTSE establece en su numeral 10º que son irrenunciables los derechos que la presente Ley otorga, por que entonces cuando un trabajador de base ocupa un puesto de confianza puede ser despedido sin justa causa, donde quedan los derechos que como trabajador adquirió durante el transcurso del tiempo antes de llegar a un puesto de confianza, en este orden de ideas, los puestos de confianza son un castigo para aquellos trabajadores que buscan superarse en el ámbito burocrático.

De modo que se hace necesario reformar el artículo 8º en mención, y que a todas luces resulta ser ilegal al excluir a los trabajadores de confianza. La regulación de los trabajadores de confianza produciría principalmente dos efectos:

- 1.- Seguridad jurídica para estos trabajadores y
- 2.- Un buen desempeño en su servicio, en razón de que ya no se verían obligados a buscar un ingreso al margen de la legalidad, buscando tener una solvencia económica para en caso de que sean cesados de su cargo.

¹⁴⁰ Quinta Época. Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXI. página: 2381.

3.3 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2003. Se integra por 80 artículos y siete artículos transitorios, distribuidos en cuatro títulos de la siguiente forma: Título Primero, disposiciones generales; Título Segundo, derechos y obligaciones de los servidores del sistema; Título Tercero, de la estructura del servicio profesional de carrera y Título Cuarto, recurso de revocación. Además de manera general se menciona el órgano encargado de resolver los conflictos laborales que se originen entre las dependencias y los servidores sujetos a la Ley de Carrera, y en estos casos tendrá aplicación la LFTSE.

El ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (en adelante LSPCAPF), se encuentra establecido en su numeral 1º que a la letra dispone:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto 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.

Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley”.

De conformidad con lo establecido en el artículo en estudio se desprende lo siguiente:

- La LSPCAPF tiene por objeto 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.
- Los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados, Municipios y de las paraestatales quedan fuera del ámbito de aplicación de dicho dispositivo legal.
- Las entidades del sector paraestatal podrán establecer su propio sistema de servicio profesional de carrera, tomando como base los principios rectores de esta Ley.
- No hace referencia alguna en el sentido de que los Estados puedan establecer su propio sistema de servicio profesional de carrera.

El sistema de Servicio Profesional de Carrera debe de entenderse de conformidad con el primer párrafo del artículo 2º de la LSPCAPF, como:

“Artículo 2.-... un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

En este contexto el Sistema pretende garantizar el ingreso y promoción de los servidores públicos, tomando como base el mérito, experiencia y conocimientos de los mismos. Es decir se pretende tener trabajando en las dependencias del gobierno federal centralizado a los más aptos y capaces; con el objeto de impulsar el desarrollo y credibilidad de la función pública (se pretende lograr que la ciudadanía crea nuevamente en el buen desempeño de los servicios que presta el Estado y no vea los organismos del Estado y a sus trabajadores como un medio de corrupción en donde pueden obtener ciertos beneficios y servicios más rápidos a cambio de ciertas dádivas que se ofrecen a los servidores públicos).

Los principios rectores del Sistema son: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

“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”.¹⁴¹ En este contexto el Sistema pretende dos cosas:

1.- Dignificar el quehacer de los servidores públicos, y

2.- Motivar el buen desempeño de los trabajadores al servicio del Estado a través de mejores derechos (entre ellos tener una estabilidad en el trabajo, una indemnización en caso de despido injustificado y el cese de los trabajadores debe de fundarse en hechos objetivos previamente establecidos y seguir un procedimiento plenamente identificado para tal efecto, y no dejar esta facultad a la arbitrariedad del titular de cada dependencia).

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Una vez explicado de manera general el alcance de la Ley, es momento de atraer éste ordenamiento legal al ámbito laboral. En esta tesitura observamos que el Sistema tiene por **objeto que el ingreso a la función pública debe de hacerse tomando en cuenta la capacidad de las personas, una vez que hallan ingresado a la administración pública su ascenso se hará mediante un sistema que permita apreciar sus conocimientos y aptitudes que tienen para ocupar un puesto de mayor grado.** Como podemos observar el objetivo de la Ley en estudio, se encuentra comprendido en el contenido de las fracciones VII, VIII y IX del artículo 123 apartado “B”

¹⁴¹ DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Ob. Cit. p. 65.

constitucional. Por consiguiente consideramos que una parte de la LSPCAPF tiene aspectos laborales que deben de tomarse en cuenta para el presente trabajo, en razón de que en su artículo 5º señala que los trabajadores de confianza son susceptibles de formar parte del Sistema y por ende gozar de los beneficios que consagra esta Ley, tal y como lo veremos más adelante.

Con la aplicación de este ordenamiento legal los trabajadores de confianza tendrán seguridad jurídica, en razón de que contarán con el derecho a la estabilidad en el empleo, derecho a una indemnización en caso de despido injustificado y que su cese sea de acuerdo a las causales de terminación de los efectos del nombramiento que establece la Ley en estudio.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera se integra por 7 subsistemas, los cuales se mencionarán a continuación sin dar ninguna explicación en torno a los mismos toda vez que el análisis de los subsistemas no entran en el objeto de estudio del presente trabajo:

- 1.- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- 2.- Subsistema de Ingreso.
- 3.- Subsistema de Desarrollo Profesional.
- 4.- Subsistema de Capacitación y de Certificación de Capacidades.
- 5.- Subsistema de Evaluación al Desempeño.
- 6.- Subsistema de Separación.
- 7.- Subsistema de Control y Evaluación.

Es necesario dejar bien claro que el recurso de revocación se utilizará únicamente en contra de la resolución que recaiga al procedimiento de selección, el cuál se podrá interponer en un termino de diez días contados a partir del día siguiente en el que se haga del conocimiento de todos los aspirantes, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación mas alta (artículo 76 LSPCAPF). Es decir este recurso no es aplicable para resolver los conflictos de carácter laboral.

3.3.1 Cargos que forman parte del sistema

El ámbito de aplicación personal de la LSPCAPF es dirigido principalmente para los funcionarios que desempeñen un cargo de confianza en la Administración Pública Federal, tal y como se desprende de la redacción de los artículos 3, fracción IX, 4 y 5 del ordenamiento legal en estudio.

En el artículo 3 fracción IX se establece lo que debe de entenderse por Servidor Público de Carrera:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I a VII...

IX.- Servidor Público de carrera.- Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeñe un cargo de confianza en alguna dependencia”.

De la redacción anterior se deduce:

- El Servidor Público de Carrera es la persona física que desempeñe un puesto de confianza en alguna dependencia de la Administración Pública Federal.

- El ordenamiento legal en estudio se encarga de regular principalmente a los servidores públicos de confianza, lo que en el ámbito laboral burocrático conocemos como trabajadores de confianza.
- La redacción de esta fracción es muy amplia, y en este sentido se entiende que pueden ingresar al sistema los trabajadores de confianza operativos y aquellos que desempeñen alguna de las funciones establecidas en el artículo 5º de la LFTSE. ¿Será esta la interpretación literal de la fracción o la aplicación de la Ley será únicamente para ciertos trabajadores de confianza?

El objetivo de la LSPCAPF como ya lo mencionamos anteriormente es tener una mejor administración pública en beneficio de la sociedad. Para lograr este propósito el Estado debe brindar la capacitación necesaria a sus trabajadores y motivarlos para el cumplimiento eficiente de sus tareas. Por medio de este ordenamiento legal se pretende otorgar seguridad jurídica a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, los cuales durante muchos años no contaban con una regulación jurídica que los protegiera como trabajadores. Es en este ordenamiento legal donde estos trabajadores ven de alguna forma protegidos sus derechos laborales, como es la estabilidad, indemnización y un procedimiento específico que el titular debe de seguir para cesar a los trabajadores de confianza, sin embargo la Ley tiene algunas limitaciones para estos trabajadores, ya que divide a los Servidores Públicos de carrera en: titulares y eventuales, los primeros son susceptibles de que se les apliquen los derechos antes mencionados, mientras que los segundos no tienen derecho a las prestaciones antes mencionadas pero si deben de cumplir con los requisitos y obligaciones que requiere el puesto.

Este ordenamiento debe de ser analizado nuevamente por los diputados y hacer extensivo los derechos establecidos en la LSPCAPF a todos

los trabajadores de confianza y que los mismos se introduzcan en el cuerpo de la LFTSE, ya sea como un capítulo especial que regule a los trabajadores de confianza o que la LFTSE se haga extensiva a los trabajadores de confianza, en este caso tendrían que reformarse los artículos 2º, 5º, 6º, y 8º para que estos trabajadores sean comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática.

La LSPCAPF regula a los trabajadores de confianza y para su estudio los divide en titulares y eventuales, tal y como se establece en el artículo 4:

“Artículo 4.- Los servidores públicos de carrera se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares. Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el artículo 34 y aquellos que ingresen por motivo de un convenio”.

Del contenido del numeral anterior se desprende lo siguiente:

- Los Servidores Públicos de Carrera se dividen en eventuales y titulares (para el presente trabajo nos referiremos a estos como **trabajadores de confianza de carrera**).
- Menciona tres supuestos jurídicos para designar a los servidores de carrera eventuales: los de primer nivel de ingresos que se encuentren en su primer año de desempeño, los que ingresen en los casos de excepción señalados en el artículo 34 de la Ley en estudio y aquellos que entren por convenio. Es de señalar que no se especifica lo que para esta Ley debe entenderse por cargos de primer nivel de ingresos ni cuáles son los cargos

que van a ocupar estos servidores, con lo que se deja al arbitrio de los titulares la designación de estos servidores.

Siguiendo con el estudio de la LSPCAPF, encontramos que su ámbito de aplicación es restringido, es decir, que solamente regulará a los trabajadores que desempeñen ciertos cargos de confianza, tal y como se dispone en el artículo 5º de la Ley en estudio:

“Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace.

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologados a los rangos que esta Ley prevé.

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación. Éstos deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los

procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección que establece esta Ley”.

Del numeral anterior se colige lo siguiente:

- La aplicación del Sistema Profesional de Carrera es restringido, abarcando únicamente los rangos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y enlace. Se hace referencia únicamente al cargo y no a las funciones que van a desarrollar, siendo necesario que se especifiquen las funciones a desarrollar, en razón de que existen varios trabajadores con estas plazas y no desempeñan funciones de mando.
- También forman parte del sistema los niveles de adjuntos, homólogos o cualquier otro equivalente, sin importar la denominación que se le de al puesto. Es decir que el sistema comprende cargos que sean similares a los anteriores aunque no tengan la misma denominación. Redacción que no es muy clara por que no se determinan las actividades de los funcionarios que ocupen los niveles de adjuntos u homólogos. Se infiere también que la regulación de la Ley es al mismo tiempo restringida y amplia. En este contexto se nos viene a la mente una pregunta, ¿La elasticidad de aplicación de la Ley obedece a cuestiones técnicas en beneficio del buen funcionamiento de la dependencia, o a cuestiones personales para que los titulares puedan de algún modo preferir a ciertas personas para ocupar esos cargos?
- La Secretaría de la Función Pública de acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 69, fracción XVI de la LSPCAPF, puede emitir los criterios que deben de tomarse

en cuenta para determinar que cargos pueden ser de libre designación.

- Las personas que ocupen cargos de libre designación estarán sujetos únicamente al procedimiento de evaluación del desempeño y no así al de reclutamiento y selección.
- Los servidores públicos que ocupen cargos de libre designación no forman parte del sistema en virtud de que no fueron elegidos por medio de concurso, tal y como lo establece el último párrafo del precepto legal en estudio, por ende pueden ser cesados de su cargo en cualquier momento.

Los servidores públicos de libre designación al igual que los trabajadores de base pueden formar parte del servicio siempre y cuando se sometan a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento establecidos en la Ley, tal y como se establece en el artículo 6º:

“Artículo 6.- Los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento.

Para la incorporación al Sistema del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones”.

El primer párrafo del artículo en comento se contradice con el último párrafo del artículo 5º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en razón de que el primero ordena que los servidores públicos de libre designación podrán someterse a los procedimientos de reclutamiento y selección, mientras que el segundo dispone que estos

servidores únicamente pueden sujetarse a los procedimientos de evaluación del desempeño. Es necesario que se aclaren las redacciones de estos numerales para efecto de evitar contradicciones y una mala interpretación de la Ley en estudio.

En la LSPCAPF se menciona también a los servidores que son nombrados en forma temporal, y cuya designación dependerá de la voluntad del titular de la dependencia, Oficial Mayor, para ocupar una vacante, puesto o plaza de nueva creación, sin necesidad de sujetarse a los procedimientos de reclutamiento y selección, siempre y cuando la designación se haga para dar apoyo a situaciones inesperadas que alteren el orden social, los servicios, la salubridad o ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de fenómenos naturales, caso fortuito o fuerza mayor, lo anterior de acuerdo al contenido del artículo 34 de la LSPCAPF:

“Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma”.

Como puede observarse en el artículo anterior se sigue el criterio establecido en los numerales 62 y 63 de la LFTSE en el sentido de que el titular puede nombrar a un trabajador para ocupar una plaza de última categoría, y en caso de vacantes temporales que no excedan de seis meses puede nombrarlo y removerlo libremente, es de reiterar que **la LSPCAPF tiene un alto contenido de carácter laboral, por lo que creemos que es necesario que los alcances logrados en éste ordenamiento legal no deben de pasar desapercibidos y tanto los estudiosos del derecho como los legisladores deben de profundizar mas en su estudio y hacer que las prestaciones que otorga ésta Ley se hagan extensivas a todos los trabajadores que tengan el carácter de confianza.**

La LSPCAPF es el primer ordenamiento legal que se ha encargado de regular específicamente a los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Es un claro ejemplo de que no existe fundamento alguno para no proteger los derechos de estos trabajadores. Lo establecido en este ordenamiento legal no es nada nuevo para nosotros, en virtud de que los procedimientos de ingreso, escalafón y terminación de los efectos del nombramiento se encuentran en el contenido de la LFTSE, entonces no vemos inconveniente alguno de que a los trabajadores de confianza al servicio del Estado les sea aplicada en su totalidad los beneficios de la LFTSE.

Continuando con el estudio de los Servidores Públicos de Carrera eventuales, la designación de los mismos se hará por un año y en caso de mostrar un desempeño satisfactorio a juicio del Comité (Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada Dependencia artículo 3º fracción V) se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace (artículo 33).

El reclutamiento se encuentra establecido en el numeral 23 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

“Artículo 23.- El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual”.

Del contenido del numeral anterior se deduce:

- El reclutamiento es para ocupar una plaza de primer nivel de ingreso del sistema. No se especifica que debe entenderse por primer nivel de ingreso, además ésta plaza no se encuentra contemplada en los cargos establecidos en el artículo 5 de la Ley en estudio.
- La convocatoria de estas vacantes dependerá exclusivamente del presupuesto que tenga cada dependencia para cubrir las plazas. Estas plazas son aquellas que se utilizan para realizar una actividad del Estado que se realiza por un periodo determinado, como por ejemplo: el personal que ocupan para realizar los censos, nos referimos a los entrevistadores, jefes de entrevistadores, jefes de jefes de entrevistadores, y no a los que en forma permanente desempeñan alguna función en el INEGI, podría ser también a los que realizan su servicio social en alguna dependencia del gobierno.

- Como vemos la interpretación y alcance de la Ley es muy amplia y compleja por lo que es necesario sea más clara y específica y así evitar interpretaciones incorrectas de la Ley.

Como ya explicamos la LSPCAPF tiende a regular las actividades de los servidores públicos que ocupen un cargo de confianza que es materia del presente trabajo, así mismo, la ley se aplica a otros trabajadores que ocupen otras plazas o realicen funciones diferentes a las de confianza, no obstante lo anterior es importante resaltar los beneficios que otorga a los trabajadores de confianza, esperando que este ordenamiento sea el inicio para que en un futuro el trabajador de confianza pueda gozar de todas las prestaciones establecidas en el artículo 123, apartado "B" constitucional.

3.3.2 Derechos de los trabajadores de confianza

Uno de los aspectos sobresalientes que tiene este ordenamiento legal en torno a nuestro tema de estudio, es el referente a los derechos de carácter laboral que se otorgan a los trabajadores de confianza que formen parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, los cuales consideramos deben de hacerse extensivos a todos los trabajadores de confianza al servicio del Estado y no únicamente a los establecidos en el numeral 5º de la LSPCAPF.

En el artículo 10 se señalan los derechos de los trabajadores de confianza que forman parte del sistema de Servicio Profesional de Carrera, a saber:

"Artículo 10.- los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;

VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;

VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables”.

De la enumeración anterior encontramos 4 derechos de carácter laboral, los cuales se encuentran inmersos en el contenido del apartado “B” del artículo 123 constitucional. Es decir, que los trabajadores de confianza tendrán derecho a tener una estabilidad en el trabajo, podrán ascender a un cargo distinto, percibir una remuneración correspondiente a su cargo y tendrán

derecho a recibir una indemnización en caso de que sean despedidos injustificadamente.

El establecimiento de estos derechos llama nuestra atención y vemos con gran agrado que los legisladores se hayan preocupado por otorgarles una seguridad jurídica a los trabajadores de confianza. Consideramos necesario que estos beneficios de carácter laboral se plasmen en la LFTSE para que tengan una mayor fuerza de aplicación.

3.3.3 Terminación de los efectos del nombramiento

La forma de terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos de carrera se encuentra precisados en el artículo 60 de la LSPCAPF:

“Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;
La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberán dar aviso de esta situación a la Secretaría”.

En este numeral se encuentra plasmada la idea que hemos venido manifestando en el sentido de que el cese de todo trabajador debe de estar fundado y motivado.

Como puede observarse hemos resaltado con negritas el contenido de las fracciones VI y VII, en virtud de que no estamos de acuerdo con estos criterios para ser considerados como causales de cese. En razón de que no se especifica cual o cuales van a ser los temas de la evaluación. Recordemos que cada dependencia maneja una rama específica y por ende los conocimientos del personal no son iguales, como ejemplo tenemos a bs que trabajan en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Juzgados Cívicos, etcétera. Es necesario que estas causales no sean tomadas en cuenta por que no se especifica que persona o personal es el indicado para calificar dichas evaluaciones, ni los conocimientos que los mismos deben de tener para calificar los exámenes.

Es importante resaltar que con este numeral se da estricto cumplimiento a lo ordenado en los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir, que toda resolución debe de estar fundada y motivada.

Como se deduce del artículo en comento, una parte de los derechos ahí establecidos a favor de los servidores públicos de carrera son de carácter laboral y en el caso de que exista algún conflicto en el ejercicio de estos derechos, tomando como base el contenido de la fracción XII del artículo

123 apartado "B" constitucional los órganos encargados de dirimir los conflictos individuales o intersindicales serán: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este caso en particular es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el encargado de dirimir los conflictos suscitados entre las dependencias y los servidores públicos de carrera, tal y como se establece en el artículo 79 de la LSPCAPF:

"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, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo".

Del contenido del numeral anterior es de resaltar que cuando se den los conflictos individuales de carácter laboral el órgano competente es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Como sabemos las atribuciones y la forma en que éste órgano se va a conducir para dirimir los conflictos laborales se encuentran determinados en la LFTSE, es decir, sus resoluciones se van a apoyar en el contenido de la Ley Burocrática. En este sentido, como puede aplicarse la LFTSE para dirimir los conflictos laborales, si la misma excluye de su ámbito de aplicación a todo trabajador que tenga un cargo de confianza. No tiene sentido entonces lo establecido en este numeral, por que en nada favorece a los trabajadores de confianza (servidores públicos de carrera).

Lo preceptuado en el numeral en estudio es una burla por parte de los legisladores dirigida a los trabajadores de confianza, lo bueno que los legisladores representan al pueblo y los intereses de este, se imaginan si esto no fuese así.

Como lo hemos visto a lo largo de este punto la LSPCAPF tiene aciertos muy importantes y relevantes para mejorar la situación jurídica de los trabajadores de confianza, otorgándoles mejores prestaciones y derechos como el de la estabilidad y el ascenso. También se determina con toda claridad que la terminación de los efectos del nombramiento de estos trabajadores se hará de acuerdo a criterios plenamente establecidos, y ya no dependerá únicamente la voluntad del titular para cesar a estos trabajadores. Situación legal que les favorece, en virtud de que la Ley Burocrática no les concede estos beneficios laborales consagrados a nivel constitucional. Sin embargo estos logros no logran el alcance esperado por los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en virtud de que la LSPCAPF no es clara y congruente en torno a su ámbito de aplicación, y la estabilidad, derecho por el cual han venido anhelando por tanto tiempo los trabajadores de confianza, se encuentra condicionada a la evaluación y aprobación de ciertos exámenes y en caso de no aprobarlos son cesados, esto no es muy viable porque no se especifica quienes son las personas encargadas de evaluar dichos exámenes, que grado de preparación necesitan estas personas.

Consideramos necesario que los trabajadores de confianza tengan mejores prestaciones laborales, en razón de que en el Estado Mexicano existen varios dispositivos legales que de alguna manera otorgan mejores derechos a los trabajadores de confianza.

Es necesario que se les de mayor difusión pública, jurídica y social a los ordenamientos legales, criterios y tesis de jurisprudencia, que se han establecido en nuestro país, con el fin de que los legisladores, estudiosos del derecho y doctrinarios, realicen un trabajo en conjunto para establecer con toda precisión los cargos de confianza, así como los derechos de los trabajadores con éste carácter y una vez que se tenga difundirlo en el ámbito local y federal, para que los trabajadores de confianza al servicio del Estado tengan una seguridad jurídica, ya que actualmente no la tienen.

3.4. La regulación de los trabajadores de confianza en las Legislaciones Laborales Burocráticas de las Entidades Federativas

Como lo hemos visto a lo largo del presente capítulo los trabajadores con el carácter de confianza no forman parte de la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado y sus trabajadores, sus derechos laborales se encuentran limitados de acuerdo al contenido y a la interpretación literal que se le ha dado a la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, además no existe un criterio contundente que establezca en que consisten los cargos de confianza, no obstante las limitaciones y deficiencias anteriores, estos trabajadores quedan fuera del ámbito de aplicación de la LFTSE, lo que resulta incongruente con el contenido de la fracción XIII del multicitado apartado “B” al que ya hemos hecho referencia.

Por lo manifestado anteriormente es necesario que los trabajadores en estudio formen parte de la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado y sus trabajadores, en razón de que cumplen como ya lo expusimos con todos los elementos de la misma. Además deben de ser regulados por la LFTSE, en donde se precisen los derechos y deberes de estos trabajadores.

En nuestro país y principalmente a nivel estatal ya hay algunas Leyes que se han encargado de tomar en cuenta en su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza, aunque en las mismas se les siga prohibiendo el derecho a la estabilidad, pero al menos ya son susceptibles de que se les aplique un ordenamiento legal.

Los legisladores federales deben de tomar como ejemplo el trabajo que han realizado los congresos locales para proteger aunque no sea totalmente a los trabajadores de confianza. En este sentido son dos Leyes

Estatales que regulan a los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de los Estados:

1.- Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.

En su numeral primero se determina el ámbito de aplicación de la Ley:

“Artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los Titulares de las dependencias y entidades de los Poderes del Estado y sus trabajadores”.

De la redacción anterior se infiere que los trabajadores de confianza forman parte del ámbito de aplicación de la Ley.

En su numeral 3º se determina entre quienes se establece la relación jurídica:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica se entiende establecida entre las dependencias y entidades de los Poderes del Estado y **los trabajadores a su servicio**”.

De la transcripción anterior se deduce lo siguiente:

- La relación jurídica se entiende establecida entre las dependencias y entidades de los Poderes del Estado y los trabajadores a su servicio.
- No hace distinción entre trabajadores de base o de confianza, por lo que se entiende que los trabajadores de confianza forman parte del vínculo jurídico.

- La relación jurídica que regula este Estatuto es de carácter laboral, en virtud de que una de las partes del vínculo legal son trabajadores.

Es de resaltar que los titulares de las dependencias son considerados como representantes de las mismas, es decir, que la relación de trabajo se da entre las dependencias y sus trabajadores y no con sus representantes, tal y como se establece en su numeral 4º:

“Artículo 4.- Siendo los titulares de las dependencias los representantes de las mismas...”.

Éste ordenamiento determina en su artículo 12º que hay dos tipos de trabajadores: de base y de confianza:

“Artículo 12.- Los trabajadores son de base y de confianza”:

En este orden de ideas el ordenamiento en estudio en su título segundo dedica un capítulo especial para los trabajadores de base y otro para los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de base serán inamovibles, si son trabajadores de nuevo ingreso su inamovilidad procederá hasta después de haber transcurrido seis meses sin nota desfavorable en su expediente; en caso de ser despedido injustificadamente puede optar por la reinstalación o indemnización; solamente podrán ser suspendidos por causa justificada (artículos 16, 17, 18 y 19).

Por lo que respecta a los trabajadores de confianza en el capítulo III se establecen los cargos de confianza, así mismo se les prohíbe formar parte de los sindicatos, ser representantes de los mismos; no gozan del derecho a la

inamovilidad. Estos trabajadores pueden ser cesados de su cargo en cualquier momento por acuerdo del titular, tal y como lo establece el artículo 49:

“Artículo 49.- Los efectos del nombramiento de los trabajadores de confianza se darán por terminados sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, en cualquier tiempo y por acuerdo del funcionario autorizado por la Ley para hacerlo”.

2.- Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Durango. Del contenido de su artículo 1º se deduce que los trabajadores de confianza forman parte de su ámbito de aplicación:

“artículo 1.- La presente Ley es de observancia general para los Titulares y Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado...”.

Consecuentemente los trabajadores de confianza forman parte de la relación jurídica-laboral, tal y como lo dispone en su numeral 2º que a continuación se transcribe:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica-laboral, se entiende establecida entre los Poderes del Estado, los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos y los Trabajadores a su servicio...”.

Este dispositivo legal divide a los trabajadores en tres grupos:

- a) Trabajadores de base.
- b) Trabajadores de confianza y
- c) Trabajadores supernumerarios, los cuales pueden ser de base o de confianza. Su relación contractual siempre estará sujeta a las necesidades del servicio y a la partida presupuestal correspondiente, su vínculo laboral con

los Poderes del Estado terminará en el momento en que concluyan las primeras o se agoten las segundas.

Los trabajadores de confianza no gozan del derecho a la inamovilidad, tal y como se preceptúa el artículo 15:

“Artículo 15.- Los empleados de confianza y supernumerarios no disfrutarán del derecho de inamovilidad, pero gozarán de las demás prerrogativas y prestaciones establecidas en esta Ley”.

Por otra parte se otorga a los trabajadores en estudio el derecho a percibir una indemnización, en términos de lo establecido en el artículo 64, que en su parte conducente dispone:

Artículo 64.- El Titular de la dependencia o Entidad Administrativa de que se trate, quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el Artículo 65 de esta Ley, en los casos siguientes:

I a II...

III.- En los casos de trabajadores de confianza; y

IV. (...).

De lo anteriormente expuesto concluimos que ya hay interés por regular la situación jurídica de los trabajadores de confianza en los Estados de Durango y Coahuila, independientemente de que estos trabajadores no sean susceptibles de tener el derecho a la inamovilidad en su empleo, si son considerados como trabajadores y en algunos casos tienen el derecho a una indemnización. Consideramos oportuno que el Congreso de la Unión tome como ejemplo las leyes de estos Estados y realice una reforma a la LFTSE,

para que los trabajadores de confianza a nivel federal formen parte del ámbito de aplicación de la Ley, estableciéndose las causas por las cuales pueden ser cesados, y los derechos que pueden ejercitar como trabajadores, entre los cuales puede estar la indemnización y por que no el derecho a la inamovilidad.

CAPITULO IV

SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

En este capítulo, expondremos nuestras propuestas jurídicas dirigidas a mejorar la situación legal de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Tomaremos como punto de apoyo las tesis jurisprudenciales que han emitido los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, mismos que han aportado nuevos criterios para regular de una forma más equitativa y congruente a los trabajadores de confianza.

4.1. Propuesta de definición de trabajador de confianza en la Ley Burocrática

Es necesario que exista un criterio específico que ayude a identificar y delimitar en forma concreta y específica los cargos de confianza. La designación de los trabajadores de confianza es confusa, inexacta y arbitraria.

Este punto tiene como finalidad establecer los criterios que deben de tomarse en cuenta para identificar los cargos de confianza. El origen de la deficiencia normativa para delimitar el alcance de los cargos de confianza se encuentra en la redacción del artículo 123, apartado "B", fracción XIV de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en razón de que en la misma no se mencionan los puestos, actividades o funciones que serán considerados como de confianza:

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

Con la redacción anterior se faculta al legislador para establecer en el artículo 5º la LFTSE y sin ningún tipo de limitaciones los cargos de confianza.

En el numeral 5 de la Ley Burocrática encontramos que la designación de confianza es para los trabajadores que desempeñen actividades de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, control directo de adquisiciones, así como para determinados cargos públicos (Agentes del Ministerio Público federal y del Distrito Federal, Agentes de Policías Judiciales y miembros de Policías Preventivas, Oficial Mayor, entre otros) en los cuales no se establecen sus funciones a desarrollar. Con lo que no queda claro si el carácter de confianza dependerá de las funciones a realizar o por ocupar un determinado cargo público.

Esta imprecisión legal provoca que la designación de confianza obedezca a otros factores ajenos a lo ordenado por la LFTSE.

En la práctica el carácter de confianza también se determina por la simple denominación que se haga del mismo en el nombramiento. Con esto ya no se da cumplimiento a lo ordenado por la fracción XIV en comento. No estamos de acuerdo con el ejercicio de esta práctica arbitraria, en virtud de que existen trabajadores con el carácter de confianza y sus actividades no se relacionan en lo más mínimo con las enumeradas en el artículo 5º de la Ley Burocrática; consecuentemente, por tener tal carácter únicamente gozan de la protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, lo que los coloca en una situación inequitativa.

De lo anterior se desprende que tanto los legisladores como los propios titulares de las dependencias no tienen definido con exactitud lo que debe de entenderse por cargos de confianza.

Por tanto, es necesario que se determine con toda precisión el criterio que se va a seguir para designar los cargos de confianza. Para solucionar la incógnita que existe sobre la designación de estos cargos, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito ha establecido:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas”.¹⁴²

De la transcripción anterior se deduce que el carácter de confianza se determinará únicamente cuando el trabajador **desempeñe alguna(s) de las actividades decretadas en el artículo 5º de la Ley Burocrática** (éste criterio se refiere a funciones más no a determinados cargos públicos). Consecuentemente cuando un trabajador no desempeñe algunas de las funciones de confianza, debe de entenderse, salvo prueba en contrario, que es un trabajador de base o susceptible de adquirir esta categoría, aunque en su nombramiento se estipule que su plaza es de confianza, porque el carácter de trabajador de confianza se desprende de las funciones realizadas (dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, control directo de adquisiciones) y no de la denominación que se haga del puesto en el nombramiento.

¹⁴² Octava Época. Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo V, Parte TCC. Tesis: 966. Página: 672.

Por otra parte y siguiendo los lineamientos del numeral 7º de la Ley Burocrática, cuando un puesto no se encuentre comprendido en la enumeración del artículo 5º, la determinación del carácter de confianza se asentará de acuerdo a la Ley que formalizó su creación. En este sentido es de entender que el cargo que se establezca en el dispositivo legal correspondiente debe de corresponder a las funciones establecidas en el numeral 5º, lo anterior encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial que ha emitido el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que a continuación se transcribe:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE. Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o. del mismo ordenamiento legal”.¹⁴³

Otro criterio que han asentado los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Trabajo para establecer que un trabajador tiene el carácter de confianza es la toma de decisiones, y si sus actividades no implican tal actividad debe de entenderse que no es un trabajador de confianza, tal y como lo dispone la tesis jurisprudencial que a continuación se translitera:

¹⁴³ Novena Época. Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y si Gaceta. Tomo: IV, Septiembre de 1996, Tesis: I.5o.T. J/8. página: 580.

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE. Si el titular de la dependencia estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, **si su labor no implicaba la toma de decisiones**, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza”.¹⁴⁴

De los criterios anteriores se deduce que el carácter de confianza debe de reunir los siguientes requisitos:

1.- La confianza deriva de las actividades desarrolladas por el trabajador.

2.- Las funciones de confianza son: dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y manejo de fondos o valores.

3.- El carácter de confianza deriva única y exclusivamente de la Ley, es decir, el trabajador debe de desempeñar efectivamente alguna de las funciones de confianza establecidas en la Ley Burocrática.

4.- Toda función de confianza implica la toma de decisiones, esto significa que va a actuar en representación de la dependencia y todos sus actos deben de ir encaminados a beneficiar a la institución gubernamental para su mejor desempeño.

¹⁴⁴ Novena Época. Instancia: SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Abril de 1998. Tesis: I.7o.T. J/20. Página: 697.

En este orden de ideas proponemos reformar la redacción de la fracción XIV, del artículo 123, apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de que los trabajadores de confianza no se encuentren al margen de los derechos laborales que como trabajadores les corresponden, y en la cual se determine el criterio que se tomará para designar dichos cargos.

La propuesta de reforma que proponemos es la siguiente:

“Fracción XIV.- Los trabajadores de base y de confianza disfrutarán de los derechos laborales establecidos en éste apartado.

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~~ tomando en cuenta la naturaleza de las funciones desempeñadas. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, mismas que deben implicar la toma de decisiones.”

Esta propuesta pretende restringir el alcance de la designación de los trabajadores de confianza, en donde las actividades a desarrollar por estos trabajadores debe de referirse exclusivamente a la dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondo o valores y control directo de adquisiciones, cuando esta funciones impliquen la representación de la dependencia, poder de mando y la facultad de tomar decisiones.

4.2. Relación jurídica de trabajo y los trabajadores de confianza

La relación de trabajo es un vínculo jurídico que existe únicamente entre el patrón y sus trabajadores, misma que conlleva el respeto y la realización de derechos y obligaciones, así como la observancia exacta de la

normatividad laboral establecida en el artículo 123, apartados “A” y “B”, constitucional, Ley Federal del Trabajo y LFTSE.

Tomando como punto de partida que la Ley es general e impersonal, la misma debe de aplicarse a todas las personas, sin distinción alguna, que se encuentren en la hipótesis normativa regulada por la Ley. En este orden de ideas la LFTSE debe de aplicarse a todos los trabajadores que presten sus servicios al Estado y no únicamente a los trabajadores de base, en razón de que estos al igual que los de confianza realizan un servicio subordinado, cumplen con sus obligaciones como trabajadores y servidores públicos, tienen un nombramiento expedido a su favor y reciben un salario por su trabajo, es decir, ambos trabajadores reúnen todos los elementos que debe de revestir la relación jurídica de trabajo.

Como lo explicamos en el capítulo anterior los elementos de la relación jurídica de trabajo burocrático son: Estado-patrón, trabajador, nombramiento, la prestación de un servicio subordinado y un salario. Por consiguiente la relación jurídica de trabajo burocrática se establece entre el Estado y los trabajadores a su servicio refiriéndonos a los de base y los de confianza. Para que una persona pueda ser considerada como trabajador al servicio del Estado se le debe de expedir a su favor un nombramiento o figurar en la lista de raya; por estas dos circunstancias una persona es considerado como trabajador.

Nos queda claro que los trabajadores de confianza forman parte de la relación jurídica de trabajo burocrático, en consecuencia resulta cuestionable la redacción del artículo 2 de la LFTSE, que en su parte conducente establece:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias... y los **trabajadores de base** a su servicio...”.

Su redacción es maliciosa y discriminatoria en razón de que únicamente contempla al trabajador de base, en consecuencia consideramos necesario que se precise en este numeral que la relación jurídica a que alude se establezca entre el Estado y los trabajadores de base y de confianza a su servicio, a efecto de evitar posibles interpretaciones que perjudiquen a un más la situación jurídica de los trabajadores de confianza, como podría ser que estos trabajadores no formen parte del vínculo jurídico establecido en el artículo 2 de la Ley Burocrática, siendo que en cualquier relación entre dos personas surge un vínculo jurídico que trae aparejado derechos y obligaciones recíprocas.

Estos trabajadores no cuentan con una igualdad de condiciones, en razón de que únicamente son susceptibles de desempeñar obligaciones que como trabajadores y servidores públicos tienen que cumplir. Las obligaciones de carácter laboral con la que cumplen los trabajadores de confianza se encuentran precisadas en el artículo 44 de la LFTSE:

“Artículo 44.- Son obligaciones de los trabajadores:

- I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia”.

Se supone que los trabajadores de confianza no forman parte del ámbito de aplicación de la LFTSE. Sin embargo, entendemos que esta restricción se refiere únicamente en cuanto a sus derechos y no así al cumplimiento de sus obligaciones, puesto que en sus actividades si se les exige el cumplimiento de estas obligaciones.

Así que, amén de las obligaciones con las que cumplen estos trabajadores en el ámbito laboral, también deben de acatar los deberes y responsabilidades que como servidores públicos les corresponden realizar; como cumplir con el servicio que se les encomendó y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique un abuso por su parte en el ejercicio de su empleo, utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas en el desempeño de su cargo, rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones encomendadas, custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad, entre otras más obligaciones tal y como se establece en el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo tanto, y con apoyo en el principio de equidad, consideramos que los trabajadores de confianza también deben disfrutar de los derechos

laborales, para lo cual es necesario que se acepte su condición de trabajador. En consecuencia, creemos adecuado que la LFTSE determine en su numeral 2 que estos trabajadores sí forman parte de la relación jurídica de trabajo, de esta forma y en conjunto con la propuesta anterior, serán susceptibles de que se les aplique el cuerpo normativo de la Ley Burocrática.

La propuesta de reforma del artículo 2º es la 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~~ **Poderes de la Unión, Gobierno del Distrito Federal y los trabajadores de base y de confianza a su servicio.** ~~En el Poder legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.~~*

Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido a su favor o por figurar en la lista de raya de los trabajos temporales, estarán subordinados a las órdenes de los titulares de cada dependencia, acatando las disposiciones normativas que se establezcan para el desempeño de sus labores”.

Con esta propuesta se pretende dejar en claro, los elementos de la relación jurídica de trabajo en el ámbito burocrático los cuales son:

1.- La existencia de un nombramiento o figurar en la lista de raya de los trabajos temporales.

2.- La subordinación, es decir que los trabajadores estén a disposición del estado bajo las órdenes de los titulares, quienes son los representantes legales del Estado, y

3.- La prestación de un servicio. En este caso las actividades a desarrollar tienen que estar especificadas en la Ley Burocrática y en el nombramiento correspondiente para determinar si las actividades a realizar son de confianza.

Al incluir a los trabajadores de confianza dentro de la relación jurídica de trabajo, se estaría dando estricto cumplimiento a la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la práctica no se cumple totalmente para los trabajadores de confianza.

4.3. Propuesta de Reforma al Artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Como se ha expuesto en el capítulo tercero del presente trabajo, los trabajadores de confianza no cuentan con un ordenamiento legal que regule y proteja los derechos limitados que le concede el artículo 123, apartado "B", fracción XIV.

A nivel constitucional no existe precepto jurídico alguno que determine la exclusión de los trabajadores de confianza del ámbito de aplicación de la Ley que regula el servidor público no obstante ello, son excluidos del ámbito de aplicación de la LFTSE.

La única exclusión que existe a nivel constitucional en cuanto al ámbito personal de aplicación de la LFTSE, es la decretada en la fracción XIII primer párrafo del multicitado apartado "B", en el que se ordena:

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

De la transcripción anterior, se infiere que la LFTSE se aplicará para todos los trabajadores públicos que no se encuentren señalados en la fracción anterior, los cuales deben de contar con un nombramiento expedido a su favor que los identifique como trabajadores.

Como los trabajadores de confianza no se encuentran comprendidos en la referida fracción XIII, es lógico y legal sostener que forman parte del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática. Este razonamiento obedece a que todo trabajador al servicio del Estado debe de estar regulado por un dispositivo legal de carácter laboral, independientemente del lugar en que se encuentre prestando sus servicios, ya sea por la LFTSE o por un ordenamiento especial de carácter laboral (como se establece en la fracción de referencia).

En atención a lo ordenado en la citada fracción XIII y respecto a los trabajadores que esta señala, el artículo 8º de la Ley Burocrática determina que:

“Artículo 8.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que hace referencia el artículo 5º; los miembros de 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”.

Por tanto la exclusión de los trabajadores de confianza del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática es inconstitucional en vista de que dicha exclusión no es ordenada por la fracción XIII, del artículo 123, apartado “B”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello se robustece si

se toma en consideración que los trabajadores no cuentan con una Ley que regule su servicio público.

El maestro José Dávalos manifiesta que “El Constituyente de Querétaro soñó, luchó y cristalizó en normas la protección y defensa de todos los trabajadores, **sin discriminación alguna**”.¹⁴⁵ Es decir, las normas laborales deben de aplicarse a todos los trabajadores sin importar la denominación que estos tengan.

Por lo tanto, es urgente reformar el contenido de este precepto legal, que tantos perjuicios han ocasionado a los trabajadores de confianza, al no contar con un ordenamiento legal que regule sus derechos limitados que les otorga la constitución.

A nivel constitucional, únicamente existen como dispositivos legales que regulan la situación jurídica laboral de los trabajadores al servicio del Estado: la LFTSE y las Leyes de carácter laboral que sean competentes para regular a los marinos, militares, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de instituciones policiales.

Es necesario reformar el contenido del artículo 8º de la LFTSE a efecto de que los trabajadores de confianza sean incluidos en el ámbito de aplicación de este dispositivo legal.

“Las flores ofrecen su aroma lo mismo al pobre que al rico, al débil que al poderoso, al joven que al viejo, si la naturaleza es así, por qué la ley abría de ser diferente”.¹⁴⁶

Los trabajadores de confianza son titulares de los mismos derechos de los que disfruta cualquier trabajador al servicio del Estado,

¹⁴⁵ DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Ob. Cit. p. 214.

¹⁴⁶ Idem.

consecuentemente deben gozar de la protección que la Constitución y las normas de trabajo otorgan a los trabajadores de base.

Tomando en cuenta que la Ley es general e impersonal la misma debe de aplicarse a todos aquellos que reúnan la condición de trabajador al servicio del Estado. Y de conformidad con lo ordenado en el artículo 123, apartado "B" constitucional la Ley burocrática es la idónea para regular a los trabajadores de confianza. No obstante lo anterior existen algunos doctrinarios que manifiestan que debe de expedirse un Estatuto o Ley especial que se encargue de regular a estos trabajadores, tal es el caso del maestro Trueba Urbina quien manifiesta lo siguiente:

"Es conveniente que se expida un Estatuto especial para las empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio exterior, etc....".¹⁴⁷

La idea anterior la compartimos en parte, en razón de que cómo lo hemos venido sosteniendo, la LFTSE debe ser el cuerpo legal encargado de regular el servicio público que desempeña el trabajador de confianza, y no dejar su reglamentación a una Ley específica, en virtud de que la misma podría ser considerado como inconstitucional porque en el contenido del multicitado apartado "B" no existe fracción alguna que faculte la regulación del trabajador de confianza a una Ley diferente a la LFTSE.

Bajo esta perspectiva, consideramos necesario que estos trabajadores se encuentren regulados por la LFTSE. Para ello se requiere reformar la redacción del artículo 8º de la Ley Burocrática, en donde se suprima la exclusión de que son objeto los trabajadores de confianza.

¹⁴⁷ Legislación Federal del Trabajo Burocrático Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima primera edición actualizada. Porrúa. México. 2002. p. 25.

Así entonces, proponemos se incorpore a los trabajadores de confianza al ámbito de aplicación de la LFTSE, mediante la siguiente reforma al artículo 8º.

“Artículo 8.- En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 123, apartado “B”, fracción XIII quedan excluidos del régimen de esta Ley los ~~trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º~~ 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 como aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios, estos últimos en razón de que no guardan con el Estado una relación laboral, sino de derecho civil.

Al contar con una ley que proteja a los trabajadores de confianza, estos podrán ejercitar sus derechos sustantivos y adjetivos que como trabajadores les corresponde, consecuentemente el cese de estos trabajadores dependerá única y exclusivamente de lo ordenado en la Ley Burocrática.

4.4.- Terminación de los efectos del nombramiento del trabajador de confianza

Como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, los trabajadores de confianza tienen varias limitaciones como trabajadores, sin embargo, están sujetos a obligaciones semejantes que los de base, con lo que ya no se da estricto cumplimiento a la garantía de igualdad establecida en el artículo 1º constitucional, por lo que puede entenderse que son considerados como trabajadores de segunda categoría. Esta desigualdad se ve representada por la forma en que son cesados de sus cargos, en donde no se respetan las

garantías de legalidad, fundamentación y motivación, precisadas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

En el momento en que son cesados, los trabajadores de confianza no tienen el derecho a aportar pruebas para rebatir la voluntad arbitraria del titular. Con tal actuación ya no se da estricto cumplimiento a lo señalado en el artículo 123, apartado "B", fracción IX, en donde se precisa que el cese de los trabajadores debe ser por causa justa, es decir, la conducta del trabajador debe de encuadrar en alguna de las causales de cese precisadas en la Ley Burocrática.

La pérdida de la confianza no es una causal de cese que se encuentre regulada por la Ley de la materia, además los titulares no tienen la facultad de cesar a los trabajadores de confianza por la simple pérdida de la confianza.

En este orden de ideas, es conveniente que a los trabajadores de confianza les sea aplicable las causales de cese decretadas en el artículo 46, así como el procedimiento previo señalado en el artículo 46 bis, ambos de la Ley Burocrática, por ser estos los preceptos legales que regulan la terminación de los efectos del nombramiento. Este razonamiento encuentra sustento en el siguiente criterio jurisprudencial:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, GARANTIA DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION EN EL CESE DE LOS.

De la circunstancia de que los empleados de confianza no sean sujetos de la relación laboral que regula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no se sigue que respecto de ellos la autoridad pueda dejar de observar

el régimen de garantías individuales que la Constitución consagra, entre las que se encuentra la de fundar y motivar los actos que les causen perjuicio”.¹⁴⁸

La llamada pérdida de la confianza no tiene sustento legal, por consiguiente el cese que se apoye en este criterio ha de considerarse ilegal. Para que estos trabajadores puedan ser cesados de su empleo, es indispensable que se precisen los hechos constitutivos del despido, es decir, que su conducta encuadre en alguna de las causales de ceses precisadas por la Ley Burocrática, con esto se evitará que el trabajador quede en estado de indefensión y tenga la posibilidad de preparar y aportar pruebas en contra de la voluntad arbitraria del titular.

En este contexto el doctor Mario de la Cueva expone que “las disposiciones del Artículo 123 constitucional no establecen ninguna diferencia en lo que a la rescisión de la relación de la relación de trabajo concierne, lo que quiere decir que ningún trabajador, cualquiera que sea la condición en que presta sus servicios, puede ser despedido injustificadamente de su empleo”.¹⁴⁹

Estamos plenamente convencidos de que estos trabajadores deben de disfrutar de los beneficios laborales precisados en el multicitado artículo 123 constitucional, así como de las garantías individuales establecidas en los primeros 29 artículos del ordenamiento supremo invocado.

4.5. Derechos de los trabajadores de confianza

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado por el hecho de ser trabajadores deben de gozar de todos los derechos laborales señalados en el artículo 123, apartado “B”, de nuestra Carta Magna, independientemente

¹⁴⁸ Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo:Tercera Parte, CXX. Página: 96.

¹⁴⁹ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Ob. Cit. p. 459.

del contenido de la fracción XIV en donde se previene que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, en razón de que en éste país lo que no se encuentra expresamente prohibido se encuentra tácitamente permitido.

Las normas del trabajo se crearon para defender a la clase trabajadora, es decir a toda persona que preste un servicio personal subordinado a cambio de un salario, otorgándoles derechos irrenunciables que no pueden ser disminuidos en perjuicio del trabajador.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es el único ordenamiento legal que se ha preocupado por brindar seguridad jurídica a los trabajadores de confianza tal y como se desprende del contenido de la fracción IX del artículo 3:

“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I a VIII.

IX.- Servidor de Carrera.- Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña **un cargo de confianza en alguna dependencia** .

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal reconoce y establece que los servidores públicos de carrera (trabajadores de confianza de conformidad con lo establecido en el artículo 3, fracción IX de la Ley de Carrera) son susceptibles de tener derechos como: estabilidad, acceder a un cargo distinto y percibir una indemnización en caso de despido injustificado; estos derechos son de carácter laboral en virtud de que se encuentran precisados en el artículo 123, apartado “B”, fracciones VIII y IX de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en su

numeral 10 en donde se hace referencia a estos derechos y que en su parte conducente establece:

“Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I.- Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley.

...

III.- Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean.

IV.- Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento.

VI a IX...

X.- Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente”.

Estos derechos son de carácter laboral, por consiguiente, lo establecido en esta Ley de Carrera rompe totalmente con la vieja costumbre arbitraria e inconstitucional de que los trabajadores no cuentan con derechos laborales salvo los establecidos en la fracción XIV del apartado “B”.

Por otra parte el Sistema de Servicio Profesional de Carrera regulado por la Ley en comento, tiene su sustento constitucional en el apartado “B”, fracción VII del artículo 123, en donde se ordena claramente:

Fracción “VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes...”

Como puede observarse los derechos y el sistema que regula la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal son de carácter laboral, **consecuentemente consideramos que es necesario que los trabajadores de confianza al servicio del Estado ejerciten esos derechos de acuerdo a las disposiciones de la Ley Burocrática**, por ser esta última la Ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional. En virtud de que aún con el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera siguen existiendo imperfecciones legales en torno a la regulación de los trabajadores de confianza.

Expresamos que existen deficiencias en cuanto a nuestro tema de estudio en razón de que de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no regula a todos los trabajadores de confianza establecidos en el artículo 5º de la LFTSE, únicamente protege los Cargos de Director General, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y enlace, por otra parte divide al trabajador de confianza en:

a) Servidores públicos de carrera titulares y

b) Servidores públicos de carrera eventuales, es decir de libre designación, lo que significa que pueden ser cesados en cualquier momento sin responsabilidad para el titular.

Cuál es entonces la finalidad de regular y no regular a la totalidad de los trabajadores de confianza. De poco sirve que la Ley del Servicio Profesional de Carrera otorgue derechos laborales a un sector de trabajadores de confianza **si en la práctica no pueden reclamar estos derechos en la vía**

jurisdiccional laboral competente, en razón de que los trabajadores de confianza son excluidos del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática, y de acuerdo al contenido del numeral 79 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los trabajadores de confianza sujetos a esta Ley serán resueltos por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje siguiendo los procedimientos de la Ley Burocrática, a saber:

“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, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo”.

En ese contexto los trabajadores de confianza siguen quedando sin una normatividad legal eficiente que los proteja como trabajadores y que les conceda un trato digno y decoroso.

Reiteramos la necesidad de que los avances legales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera se apliquen a la totalidad de los trabajadores de confianza que se encuentran al servicio del Estado, a efecto de evitar que sigan existiendo discriminaciones y deficiencias en la regulación de estos trabajadores, por tal razón se han planteado reformas a los artículos 2º y 8º de la Ley Burocrática las cuales ayudarán a que los trabajadores de confianza cuenten con la totalidad de sus derechos laborales y formen parte del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática.

Con lo anterior, damos por concluida nuestra investigación, esperando que nuestras propuestas de reformas puedan servir para mejorar la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado deben gozar de todas las prestaciones establecidas en el artículo 123, apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se cumpla íntegramente la garantía y principio de igualdad consagrados en los artículos 1º constitucional y 3º de la Ley Federal del Trabajo .

SEGUNDA.- La Ley es un conjunto de principios y normas jurídicas que se encarga de regular situaciones concretas, independientemente del carácter o condición social de los sujetos que en ella intervienen. El orden jurídico de nuestro país se aplica para todas las personas que se encuentren en el territorio nacional, las cuales quedan obligados a observar sus disposiciones y a ejercitar los derechos que le correspondan.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional se encarga de regular la relación jurídica de trabajo establecida entre el Estado y sus trabajadores. Partiendo de la idea de que todo ordenamiento legal es general e impersonal, la Ley Burocrática es aplicable para los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado, en razón de que el trabajador es uno de los elementos de la relación jurídica de trabajo .

Los únicos trabajadores al servicio del Estado que no forman parte del ámbito de aplicación de la Ley Burocrática por disposición constitucional son los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales. Estos trabajadores se regirán por sus propias Leyes.

Los trabajadores de confianza deben tener seguridad jurídica al igual que los servidores públicos mencionados en el párrafo que antecede, y

para ello es necesario reformar el contenido de los artículos 2º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que se regule su situación jurídica; de esta forma se establecerán los cimientos jurídicos que ayuden a evitar la desigualdad de la que son objeto actualmente los trabajadores de confianza.

TERCERA.- Los trabajadores de confianza si forman parte de la relación jurídica laboral, en razón de que prestan un servicio personal a favor del Estado bajo la dirección y supervisión de los titulares, cumplen con las obligaciones establecidas en la Ley Burocrática y reglamentos respectivos y sobre todo ingresan al servicio público en virtud de un nombramiento expedido a su favor que los acredita como trabajadores al servicio del Estado. Estos trabajadores no obstante de ser uno de los elementos de la relación jurídica de trabajo, cumplen íntegramente con los elementos de ésta, es decir, realizan un trabajo personal a cambio de un salario, se encuentran en todo momento a las ordenes del titular de cada dependencia, cumplen con las obligaciones estipuladas en la Ley Burocrática y en el nombramiento respectivo y cuentan con un nombramiento.

CUARTA.- El cese de los trabajadores de confianza debe de estar fundado y motivado, es decir, debe de realizarse de acuerdo a las formalidades y procedimientos señalados en los artículos 46 y 46 bis de la Ley Burocrática. La diferencia que existe entre trabajadores de base y de confianza es en cuanto a sus funciones y no en lo que respecta a la forma de terminación de los efectos de su nombramiento. Asimismo, el cese de los trabajadores de confianza debe ser conforme a derecho y respetando lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTA.- Si bien es cierto que de conformidad con la interpretación maliciosa y discriminatoria que se le ha dado al contenido de la fracción XIV del apartado "B", del artículo 123 constitucional, la Ley Burocrática

Federal al igual que la mayoría de las Leyes Burocráticas de los Estados de la República Mexicana no regulan en lo más mínimo a los trabajadores de confianza, no menos lo es que hoy en día existe preocupación por tutelar la dignidad de estos trabajadores, un ejemplo claro de dispositivos legales que aportan un avance importante en este asunto son el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, en donde se determina que la aplicación de estos ordenamientos legales comprenden a los trabajadores de confianza, en ambos se decreta que no tienen estabilidad en el empleo. La Ley de Durango es más condescendiente con estos trabajadores al establecer que cuentan con el derecho de percibir una indemnización en caso de despido. Es conveniente que estos logros legislativos se den a conocer públicamente a efecto de establecer un antecedente normativo que tenga por objeto romper con la vieja interpretación del contenido de la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 constitucional, en razón de que con los ordenamientos legales antes mencionados se demuestra con toda claridad que no existe un fundamento legal para no regular a los trabajadores de confianza, de esta forma se estaría dando cumplimiento a la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SIXTA.- Los legisladores son los representantes de los ciudadanos mexicanos, y los encargados de emitir los dispositivos legales que regulan nuestra conducta en la sociedad así como la de proteger y defender nuestros derechos. Deben de hacer un estudio minucioso de la incertidumbre jurídica en que se encuentran los trabajadores de confianza, en donde analicen el verdadero alcance del contenido de la fracción XIV del apartado "B", del artículo 123 constitucional, y lleguen a la conclusión de que no existe motivo alguno que apoye la limitación normativa en que se encuentran estos trabajadores, toda vez que la finalidad de este precepto constitucional es la de

regular a todo el trabajador que preste sus servicios al Estado, sin hacer distinción alguna en torno a la categoría de los trabajadores por que de lo contrario se seguiría violando la garantía de igualdad consagrada en el artículo 1º constitucional.

SEPTIMA.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece las bases para la aplicación de un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada. El sistema tiene por objeto que las personas que ingresen a la Administración Pública lo hagan de acuerdo a sus conocimientos, experiencia y logros profesionales. De esta manera se pretende impulsar el desarrollo y credibilidad de la función pública.

Esta Ley tiene aspectos laborales como son: la implementación de un sistema que permita apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a efecto de que los más capacitados se encuentren desempeñando un puesto en la administración pública. El sistema es de carácter laboral en razón de que se encuentra regulado en la fracción VII del artículo 123, apartado "B" constitucional; los servidores públicos (trabajadores) que formen parte del sistema tienen derecho a una estabilidad, recibir un nombramiento, acceder a un cargo distinto, percibir una indemnización en caso de despido injustificado tal y como se desprende del contenido del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; así mismo, en su artículo 60 se establecen las causas por las que el nombramiento de estos servidores públicos dejará de surtir efectos. Como puede observarse, los derechos establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera son de carácter laboral, en razón de que se encuentran regulados a nivel constitucional por el artículo 123, fracciones VIII y IX, este dispositivo legal es el comienzo de una regulación legal justa de los trabajadores de confianza.

OCTAVA.- El contenido de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal representa un gran avance normativo que beneficia a los trabajadores de confianza en razón de que cuentan con una estabilidad en su empleo. Este dispositivo legal es una clara evidencia objetiva que rompe con el viejo esquema de que los trabajadores de confianza no gozan del derecho a la estabilidad, así mismo es la pauta normativa que necesitan estos trabajadores para exigir respeto y cumplimiento a sus derechos laborales. Es conveniente que estos logros legales se establezcan en la Ley Burocrática, en razón de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no es el ordenamiento legal idóneo para regular de una manera eficiente los derechos laborales de los trabajadores de confianza.

Es indispensable y urgente que se regule la situación jurídica de los trabajadores de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta regulación debe apoyarse en los alcances y logros legales establecidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango y el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Porrúa. México, 1999.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición actualizada. Porrúa. México, 2002.

ALVÍREZ FRISCIONE, Alfonso. La Justicia Laboral "Monografía". Sista. México, 2001.

ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. Tercera edición. Porrúa. México, 2000.

BAZDRESCH, Luís. Garantías Constitucionales. Quinta edición. Trillas. México, 2002.

BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. México, 2003.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más Usuales sobre Temas Laborales. Tercera edición. Trillas. México, 2003.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 38 Lecciones de Derecho Laboral. Séptima edición. Trillas. México, 1992.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Trillas. Primera reimpresión. México, 2000.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México, 1988.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Sexta edición. Porrúa. México, 1983.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Quinta edición. Porrúa. México, 1996.

DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. Séptima edición actualizada. Porrúa. México, 1997.

DÁVALOS, José. Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados. Tercera edición actualizada. Porrúa. México, 1998.

DÁVALOS, José. Tópicos Laborales. Segunda edición. Porrúa. México, 1998.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. "Nuestros Derechos". UNAM. México, 2001.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo Primero. Decimoquinta edición. Porrúa. México, 2002.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo Segundo. Decimotercera edición actualizada. Porrúa. México, 1999.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Decimasexta edición. Porrúa. México 1999.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, (revisada y actualizada por Manuel Fraga). Trigésima tercera edición. Porrúa. México, 1994.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Revisada por Alejandro Guerrero Glyka. Decimoctava edición. Porrúa. México, 1994.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. México, 1993.

MORALES, Hugo Ítalo. La Estabilidad en el Empleo. Trillas. México, 1987.

MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático, Porrúa. México, 1995.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Séptima edición. Porrúa. México, 1997.

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

RUSSOMANO, Víctor Mozart. La Estabilidad del Trabajador en la Empresa. Segunda edición. UNAM. México, 1980.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Oficina de Asesores del Trabajo. México, 1969.

SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Segunda edición. Porrúa. México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política “La proyección actual de la Teoría General del Estado”. Décima cuarta edición. Porrúa. México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima quincuagésima edición. Porrúa, México, 2005.

Legislación Burocrática Federal. Comentada por Mario Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldán. Segunda edición. Porrúa. México, 1999.

Legislación Federal Burocrática. Comentarios y Jurisprudencia por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Cuadragésima tercera edición. Porrúa. México, 2005.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Comentada por Omar Guerrero. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.

Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada por Baltasar Cavazos Flores y otros. Trigésima primera edición. Trillas. México, 2002.

JURISPRUDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IUS 2003, CD 1, Novena Época-Apéndices de 1917-1984 a 1917-1995, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, México, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IUS 2003, CD 2, Quinta a Octava Épocas-Informe de Labores de 1928 a 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, México, 2003.

OBRAS HEMEROGRÁFICAS

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 26 de diciembre de 1917. Tomo I. Número 36.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 27 de diciembre de 1917. Tomo I. Número 37.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Querétaro. 28 de diciembre de 1917. Tomo I. Número 38.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 14 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 36.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 22 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 43.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 22 de diciembre de 1959. Año II. Tomo I. Número 44.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 21 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 54.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 23 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 56.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 27 de diciembre de 1982. Año I. Tomo I. Número 57.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. México. 24 de octubre de 2002. Año III. Número 19.

“Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”. Diario Oficial de la Federación. Tomo LXXXIII. Número 29. Publicado el 12 de abril de 1934.

“Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CXI. Número 20. Publicado el 5 de diciembre de 1938.

“Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”. Diario Oficial de la Federación. Tomo CXXV. Número 42. Publicado el 18 de abril de 1942.

HORI ROBAINA, Guillermo. “Trabajadores de Confianza”. En: Revista Responsa. México. Año 2, No. 10, Mayo, 1997.

CHAN FRANCO, Diana Erika. “Trabajadores de Confianza al Servicio de Entidades Federativas Carecen de Estabilidad en el Empleo”. En: Revista Laboral. México. Año VII, No. 80, Mayo, 1999.

FÓCIL ORTEGA, Mario Alberto. “El Servicio profesional de Carrera En México: Las Implicaciones en la Operación del Nuevo Modelo de la Administración del Personal Público”. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, No. 9, Julio-Diciembre, 2003.

RODRÍGUEZ AZUETA, Miguel. "Los Trabajadores de Confianza y su Relación con la Ley Estatal del Servicio Civil para el Estado de Veracruz". En: Reflexiones Jurídicas. México, Año 1, No. 4, Enero, 2002.

DICCIONARIOS

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima primera edición. Espasa- Calpe. España, 1999.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Tercera edición. Porrúa. México, 1973.

PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Séptima edición. Porrúa. México, 1973.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Décima tercera edición. Porrúa. México, 1999.

OTRAS FUENTES

Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila. <http://www.coahuila.gob.mx/gobierno/leyes/leyescoah.htm>. 15 de mayo de 2005.

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango. <http://www.congresodurango.gob.mx/leyes/34PDF>. 15 de mayo de 2005.