



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Estudios Superiores
"ACATLAN"

“Los trabajadores de confianza del
Gobierno del Distrito Federal: cese
o despido injustificado”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A:
CLAUDIA LILIANA SÁNCHEZ CARMONA

Asesor:
Dr. Eduardo Torres Espinosa
Octubre 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

*Agradezco infinitamente a **DIOS** y a la vida la oportunidad de seguirme preparando y llegar a este momento tan anhelado, esta etapa me brindó mucha satisfacción profesional y personal, me permitió visualizar el Derecho desde un punto de vista crítico y revalorar los aspectos humanos más importantes; el posgrado significa una superación en todos los sentidos y ámbitos de mi vida, lo cual no hubiera sido posible sin el apoyo incondicional de mi familia a la que amo infinitamente y por la que también te doy las gracias DIOS.*

***A MI ESPOSO ANSELMO**, con quien he realizado todos mis sueños y proyectos, quien me alentó y motivó para iniciar éste que hoy se concreta, y que comparto con él como una más de todas las cosas importantes que hemos logrado juntos en la vida. Gracias por brindarme tu apoyo y por hacerme feliz, te amo.*

***A MIS HIJOS: SOFIA y DIEGO** por ser la inspiración, el motivo y satisfacción más grande de mi vida.*

***A MIS PADRES**, que invariablemente me brindan su amor, ayuda y motivación, en especial a **MI MAMÁ** que me brindó todo su apoyo y su tiempo para alcanzar esta meta. Los amo, gracias.*

***A MI ABUELITA PERITA**, quien hace poco se fue de esta vida, pero que en mí dejó una huella imborrable y es base de lo que soy y hago.*

***AL DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA**, asesor de esta tesis que me brindó su apoyo, su valiosa y eficaz asesoría y sobretodo su amistad.*

*Gracias a mi alma mater: **LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN** y sus catedráticos e investigadores que día con día ponen en alto el nombre de la Universidad y del país con su calidad académica, es un orgullo ser parte de ella.*

ÍNDICE

		Pág.
INTRODUCCIÓN.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
CAPÍTULO I	MARCO JURÍDICO DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	17
	1.1. Antecedentes	17
	1.2. Naturaleza jurídica de la relación laboral	20
	1.3. La regulación jurídica vigente	26
	1.4. Cese VS despido injustificado	33
CAPÍTULO II	LAUDOS A FAVOR DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA.	43
	2.1. No acreditación de la calidad de trabajador de confianza	43
	2.2. Criterios jurisprudenciales aplicados	48
	2.3. Prestaciones concedidas a los trabajadores	51
	2.4. Mecanismos instaurados por el Gobierno para cumplir con los laudos	59
	Anexo 1	63
CAPÍTULO III	LAUDOS QUE ABSUELVEN AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	67
	3.1. Acreditación de la calidad de trabajador de confianza	67
	3.2. Criterios jurisprudenciales aplicados	73
	3.3. Características del laudo y prestaciones que se absuelven.	77
	3.4. Instancia de amparo directo	79
	Anexo 2	81
	Anexo 3	84

CAPÍTULO IV	PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS SOBRE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y EL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO	86
	4.1. Debates actuales y tendencias	86
	4.2. Un acertamiento al tema en América Latina	92
	4.3. Crisis del derecho laboral burocrático	97
	4.4. Estadísticas y cifras sobre laudos en el período 2006-2008 en el Gobierno del Distrito Federal	100
	Anexo 4	104
CONCLUSIONES		121
BIBLIOGRAFÍA		145

INTRODUCCIÓN

La transición democrática que ha tenido el Estado Mexicano en los últimos años, ha impactado de manera importante en las relaciones laborales de éste con sus trabajadores de confianza, empeorado la ya de por sí difícil situación jurídica de este tipo de trabajadores ~~de~~ confianza. Lo anterior, debido al incremento de ceses o despidos, originando un cambio en el modo de actuar y de desarrollarse de las relaciones laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

La burocracia, actualmente, ya no está sometida a las mismas reglas que antes; su situación está ligada al cambio de la estructura del mismo Estado, a la alternancia de proyectos políticos y partidos gobernantes en el país. Esto origina que los trabajadores de confianza que antes formaban ~~los~~ cuadros o grupos pertenecientes a un solo partido político que únicamente cambiaban de rubro o dependencia dentro del Gobierno, ahora se vean frente a la realidad de que tienen una estancia solo temporal en los puestos, en el mejor de los casos sexenal y que el marco legal laboral en México no les otorga la estabilidad en el empleo.

Estos trabajadores ya no actúan como antes. En el antiguo sistema político existían valores entendidos, sabían que tarde o temprano tenían un cargo público ya fuera en uno u otro lugar. Por ello no se originaban, o por lo menos, no en la misma cantidad que ahora, las demandas por despidos de trabajadores de confianza. Ahora, los titulares de las dependencias de gobierno, en sus tres niveles, ocupan los puestos de confianza con sus equipos de trabajo, que ya son distintos unos de otros, dependiendo los partidos políticos o incluso aunque sean del mismo partido político. Los trabajadores en puestos de confianza así determinados por la ley, se enfrentan a los criterios discrecionales y subjetivos de los titulares, generándose la pérdida de su trabajo, sin una indemnización y muchas veces sin alternativas para reincorporarse a la función

pública, por lo que optan por intentar una reinstalación o indemnización a través de un juicio.

En este contexto, se genera también un problema que ha resultado delicado para el Estado: enfrentar un mayor número de demandas laborales y cumplir con laudos que implican dificultades financieras y administrativas.

La característica especial que identifica a los trabajadores al servicio del Estado es precisamente tener como patrón a un ente jurídico-político *sui generis* y especial como lo es el Estado, este carácter diferente con respecto al derecho laboral común, ha generado análisis dentro de las teorías clásicas. Encontramos que Marx y Hegel abordan el tema denominando burocracia a este conjunto de trabajadores que consideran funcionarios administrativos con la potestad de cumplir con los fines del Estado, o el caso de Weber que considera a la burocracia como todo un sistema particular, objetivo y racional de gestión y acción administrativa¹.

En todo caso, los burócratas, servidores públicos o trabajadores al servicio del Estado están inmersos en una dinámica laboral polémica. En México, el derecho laboral burocrático enfrenta dificultades para la aplicación de sus normas, sobre todo en ciertas categorías específicas de trabajadores, como son los trabajadores de confianza, los cuales son excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y esto ha generado múltiples debates y críticas sobre sus derechos.

La doctrina y la jurisprudencia lejos de aclarar los problemas generados por el limitado marco legal de estos trabajadores, han generado incertidumbre y contradicciones, mismas que se ven reflejadas en la resolución de los conflictos laborales de los trabajadores de confianza ventilados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quienes adoptan diversos criterios al emitir sus laudos creando una confusión aún mayor sobre el tema.

¹ Márquez Blas, R., Teorías clásicas de la burocracia capitalista: Hegel, Marx, Weber y Michels+, *Revista de administración pública*, México, núm. 76, INAP, enero-abril de 1990, pp. 34-40.

Así podemos encontrar casos en los que un trabajador de confianza de nivel medio por ser de confianza no es sujeto al derecho de estabilidad en el empleo y es negada en juicio la reinstalación, el pago de salarios caídos e incluso una indemnización. Pero también encontramos casos de un trabajador de confianza de nivel alto que aunque en teoría tampoco tiene derecho a la estabilidad en el empleo, gana en juicio una reinstalación o indemnización.

Muchos libros abordan el tema de los conflictos laborales de los trabajadores cuyas relaciones de trabajo están comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución, pero sobre el conflicto planteado y situación jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado no existe mucha bibliografía, sin embargo, los ceses de este tipo de trabajadores han generado en los últimos tiempos múltiples conflictos laborales que se ventilan jurisdiccionalmente, y cuya resolución ha resultado muchas veces incongruente debido a los múltiples y contradictorios criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal para resolver los juicios. Esta situación genera problemas para el Estado que debe atender los juicios laborales y finalmente cumplirlos, produciendo con ello, efectos jurídicos y económicos, así como, generando desconcierto para los trabajadores.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar la forma en que se resuelven los conflictos laborales de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal cuando demandan despido injustificado, así como, examinar las consecuencias de las resoluciones y la situación jurídica de estos trabajadores. Se asume al final una posición crítica frente al objeto de estudio, buscando con esto, reflexionar sobre la problemática que se presenta y sustentar algunas posibles alternativas que den mejores soluciones al fenómeno que se presenta.

La metodología que se utilizará será el análisis de casos prácticos y reales, de laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por demandas de trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal que reclaman ceses o despidos injustificados. La investigación se limitará al ámbito

de la administración pública centralizada del Distrito Federal, cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria. Para analizar los estudios de caso se utilizará el método comparativo.² La manera de exponer los temas obedece al ánimo de reflejar el contexto real y cotidiano del fenómeno, y que el lector visualice de manera clara las contradicciones que se pueden presentar en los laudos que se analizan, por lo que los divido en dos grandes grupos: el primero, conformado por laudos en donde el derecho le asistió al trabajador; y el segundo, por aquellos en donde se absolvió al Gobierno.

La hipótesis que tratará de demostrar la presente investigación es: el marco normativo que regula la relación laboral de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal está rebasado por la realidad social. La legalidad del cese o despido del trabajador está supeditada a los contradictorios criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El interés en el tema de investigación nace principalmente por la experiencia que me brindó el haber trabajado en la administración pública del Distrito Federal, específicamente en la Contraloría General y vivir de lleno la problemática que enfrenta el trabajador de confianza. Los estudios de caso que se analizan abarcan laudos emitidos dentro del período 2000-2006 que en algunos casos se cumplen durante los años 2007 y 2008, y fueron obtenidos derivado de mi trabajo cotidiano en la dependencia de gobierno, al tener acceso a expedientes de juicios laborales instaurados por trabajadores de confianza. Sin embargo, y debido a mi responsabilidad como servidor público en ese momento, son confidenciales algunos datos de dichos expedientes, por lo que en este trabajo no se ventilarán los nombres de los trabajadores y números de

² Cotejar con la finalidad de obtener una regularidad. Verificar la regularidad entre lo que se compara. Es más sólido cuando las comparaciones son explícitas y sistemáticas. Lo que se compara son propiedades o características similares. Para asimilar y diferenciar hay que clasificar un universo en clases. Sartori, G., *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, p. 29-49.

expedientes a los que me referiré, no obstante, están en mi poder las copias de los mismos como respaldo del presente trabajo.

Cabe aclarar que esta tesis se enfocará a analizar los ceses o despidos que se combaten vía laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin desconocer que un fenómeno similar puede derivar del régimen de responsabilidades administrativas a los que están sujetos todos los servidores públicos, pero que, en el caso de los de confianza, por la naturaleza de las hipótesis normativas que señala la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable a los trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, resulta evidente que en lo esencial, se pueden encuadrar a trabajadores de confianza, y esto puede dar origen a una destitución del cargo por incumplimiento a este régimen, tal situación resultaría como sanción derivada de un procedimiento administrativo que se puede combatir vía administrativa y laboral³.

Conceptos de trabajador de base y trabajador de confianza.

En México, el régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado ha establecido una clasificación de los trabajadores: de base y de confianza, y a partir de ésta se han determinado importantes diferencias en derechos y obligaciones.

Para el Estado, el trabajador de base es con quien se tiene establecida la relación jurídica de trabajo,⁴ y quienes gozan de estabilidad en el empleo⁵ al

³ Este criterio ha sido asumido de manera integral por los Tribunales, ya que incluso en el caso de que un trabajador haya interpuesto ante una Contraloría un recurso de revocación por la sanción consistente en un cese de los efectos de su nombramiento, esto no interrumpe el plazo de prescripción previsto en la ley burocrática, para que el servidor público intente la acción que proceda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

⁴ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su

ser inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, éstos solo pueden ser removidos por causas que señale la ley.

Mientras que los trabajadores de confianza, son excluidos del régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado⁶ y aunque son contemplados en el texto Constitucional a través de la fracción XIV del artículo 123 apartado 1^o, la cual sólo les otorga el derecho al salario y a los beneficios de la seguridad social, éstos no cuentan con estabilidad en el empleo, ni con un régimen laboral específico.

Los trabajadores de base gozan de todos los derechos y obligaciones que les atribuye el artículo 123 Constitucional apartado 1^o, su Ley Reglamentaria, y en el ámbito local del Gobierno del Distrito Federal, también las Condiciones Generales de Trabajo, reglamento establecido entre el Gobierno y su Sindicato de Trabajadores, entre los cuales sobresalen, el derecho al salario, a la seguridad social, a la sindicalización, a la promoción por escalafón, múltiples prestaciones económicas, estímulos y recompensas, prestaciones de tipo social, e inamovilidad en su puesto.

En cambio, los trabajadores de confianza únicamente gozan del derecho al salario y a la seguridad social, lo cual ha generado que se hable de un carácter marginal con el que el régimen burocrático trata a los trabajadores

servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 6o.- Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

⁷ 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.

de confianza⁸. Los juristas mexicanos que abordan el añejo debate de trabajadores de base y confianza por lo general han señalado, que en ese sentido, el régimen de derechos que tienen los trabajadores de confianza es limitativo.

En la práctica, éstas distinciones han causado efectos secundarios sobre el sistema laboral en la administración pública, entre los trabajadores de base y los de confianza existe cierta confrontación, los de base seguros de sus puestos y de su permanencia, se sienten intocables, la calidad en el servicio y la eficiencia en el trabajo desempeñado, en muchos casos, deja mucho que desear, aunque su salario es bajo; y los de confianza que son mejor pagados, que deben asumir un grado de responsabilidad sobre el trabajo asignado, sin embargo, son vulnerables a cualquier cambio político, y susceptibles de perder su trabajo prácticamente en cualquier momento.

Pero, por qué el legislador optó por negarle al trabajador de confianza el derecho a la estabilidad en el empleo? En principio la razón de existir de los trabajadores de confianza tiene que ver con el significado mismo de la palabra confianza: fiar, confiar, tener esperanza y seguridad en algo o alguien. El término empleado o trabajador de confianza fue utilizado por primera vez en una conferencia de la Organización Internacional del Trabajo celebrada en Washington en 1919, y fue adoptado por nuestro derecho en la Ley Federal del Trabajo de 1931, se refería a los altos empleados que por razón de funciones tenían a su cargo la marcha y el destino general de la negociación, o que estuvieran al tanto de los secretos de la empresa⁹.

Nuestros legisladores no dan un concepto de lo que es un trabajador de confianza al servicio del Estado, pero recurriendo a la doctrina y jurisprudencia sobre el tema, se puede conformar un concepto con los elementos

⁸ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, p. 71.

⁹ Barajas Montes de Oca, Santiago, *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Porrúa, 1998, p. 849.

indispensables de sus condiciones legales, por lo que, como una propuesta de concepto podemos señalar que:

Son aquellos que prestan un servicio al Estado desempeñando actividades de las contenidas o enumeradas en el artículo quinto de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y que por las funciones ahí establecidas deben contar con la confianza de quien los nombra. Los trabajadores de confianza tienen una mayor responsabilidad y jerarquía respecto de los trabajadores de base, pero que a su vez se encuentran supeditados a lo que dicte su superior jerárquico, inclusive a la decisión que se tenga sobre su permanencia como trabajador, ya que sus funciones dependen de la confianza que de ellos se tenga, por lo cual sólo gozan del derecho a la seguridad social y a la protección del salario, más no de la estabilidad en el empleo. Propiamente son los que se ubican en la hipótesis normativa de los artículos 5º y 7º. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Planteamiento del Problema

Si bien es cierto que es necesario contar con trabajadores de confianza cuyas funciones son de tal importancia que puedan implicar un riesgo para las atribuciones y funciones estratégicas del Estado, los cuales, además, deben tener un importante deber de lealtad y fidelidad hacia el Estado y sus representantes; por ejemplo, un secretario de Estado o un director general de una dependencia los cuales no pueden quedar eternizados en sus puestos, pues ello depende del cambio de administración gubernamental, de proyectos políticos que dependen del partido político que asciende al poder, y que esto implica discrecionalidad para nombrarlos y removerlos, y por ende, no gocen de la estabilidad en el empleo; también lo es que un jefe de departamento o un coordinador de área sí podría aspirar a la estabilidad en su empleo, lo cual implicaría compromisos de concluir objetivos y metas, de dar cierta continuidad

a proyectos, o de contar con personal especializado en las áreas, cuestión que le vendría muy bien al Gobierno, que muchas veces cada que empieza un período de gobierno con nuevos funcionarios se comienza a aprender el funcionamiento de las áreas.

Así pues, el concepto de trabajador de confianza desde mi punto de vista, debe quedar definido no sólo por el carácter del nombramiento, ni por las funciones desempeñadas, sino que debe tomarse en cuenta también el nivel jerárquico del cargo. El problema estriba, a mi juicio, en tres cuestiones medulares:

Primera, la Constitución señala que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determinará los cargos que serán considerados de confianza y dicha ley hace una lista en su artículo 5º. de puestos o funciones que son de confianza, sin embargo, muchas de ellas, por ejemplo las de inspección o supervisión, son desempeñadas por personas que necesariamente requieren de conocimientos técnicos específicos para desempeñarlas, y se les asignan puestos de carácter eminentemente técnico-operativo, por lo cual puede resultar injusto que estén en el régimen de derechos tan limitativo de los trabajadores de confianza.

En otras palabras, son muchos los puestos que la ley establece como de confianza, y éstos pueden ser de múltiples niveles jerárquicos, no hay mucha diferencia entre el nivel más alto de un trabajador de base y el más bajo de un trabajador de confianza, la diferencia en sus funciones muchas veces no es nítida, por lo que resulta injusto que el trabajador de confianza que no es un alto funcionario, no goce de la estabilidad en su empleo. La forma de listado en que la ley burocrática define a los trabajadores de confianza se ha convertido hoy en día en fuente de múltiples litigios.

Segunda, el mismo artículo 5º. de la ley señala que serán de confianza los puestos así clasificados en cada uno de los catálogos de puestos de las dependencias o entidades, pero en la realidad encontramos que, en los casos en que existen y están actualizados dichos catálogos, no están claramente

delimitadas las funciones y atribuciones de confianza, y aún más, al crearse nuevas plazas se les atribuye el status o códigos de confianza pero las personas que las ocupan desarrollan funciones que no son de confianza.

En efecto, en la administración pública del Distrito Federal, existe el grave problema que en las estructuras organizacionales se definen puestos de confianza porque así se les denomina, pero que en realidad, las funciones de los trabajadores que ocupan dichos puestos no son de confianza, simplemente son considerados de confianza porque así lo especifica el catálogo de puestos de la dependencia, por lo que existen graves incongruencias entre puesto y funciones.

Lo cual se agrava con la dinámica propia de la administración de recursos humanos, peculiar en el ámbito de gobierno, en donde el tener plazas de base y de confianza, con nombramientos definitivos o interinos, licencias de personal de base que ocupan puestos de confianza y readscripciones de plazas, entre otros movimientos de personal que se pueden generar en las dependencias de gobierno, producen tal desorden que se pueden encontrar personas en plazas de base con funciones de confianza y viceversa.

Esto genera un gran número de potenciales demandas cuando se realiza un cese o revocación de nombramiento (por considerarse al trabajador en plaza de confianza) que se convierte en un despido injustificado derivado a que las funciones no eran de confianza, esto en base a un criterio jurisprudencial que ha prevalecido en los últimos años y que señala que la calidad de confianza no se acredita por el nombramiento del puesto sino por las funciones realizadas.

Y tercera, la falta de un régimen específico para los trabajadores de confianza en donde se plasmen sus derechos y obligaciones laborales ha generado que se emitan diversos y contradictorios criterios y tesis jurisprudenciales respecto de ellos, así como, sobre la procedencia de sus reclamaciones por violación a sus derechos o por el ~~de~~ despido injustificado de que son objeto, en efecto, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de

Justicia de la Nación en este tema, la cual ~~en~~ lugar de dar certeza y seguridad trae mayor dispersión, más problemas y hace más confusa la relación entre el Estado y sus servidores públicos de confianza¹⁰, ha ocasionado un desorden mayor en el tratamiento que se les da por parte de la propia administración pública y por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer las litis planteadas.

Por otra parte, el origen legal del problema respecto a la estabilidad laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado ha sido debatido por la doctrina y es la interpretación en dos sentidos, uno positivo y otro negativo de las fracciones IX y XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional:

La fracción IX dice textualmente que ~~los~~ trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal~~+~~

A su vez la fracción XIV del mismo ordenamiento constitucional dispone que ~~la~~ ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social~~+~~

En una interpretación positiva podríamos decir que la fracción IX se refiere a la totalidad de los trabajadores y no sólo a los de base. Y la fracción XIV otorga un derecho a los trabajadores de confianza pero no los excluye de los derechos que menciona la fracción IX.

Sin embargo, en un sentido negativo, que es el que ha sido adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se señala que el precepto constitucional consagra sólo las dos prerrogativas citadas en la fracción XIV: medidas de protección al salario y beneficios de seguridad social, excluyendo a

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 827.

los trabajadores de confianza tajantemente del goce de beneficios como la estabilidad en el empleo, la indemnización por despido y la reinstalación.

Lo anterior, aunado a lo dispuesto por el artículo 8º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que excluye del régimen de la propia ley a los trabajadores de confianza, ha generado un debate litigioso que ha tratado de resolverse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero con pocos resultados que ayuden a aminorar el problema y sí generándose muchas más dudas y contradicciones.

La problemática se puede englobar en un régimen legal del trabajador de confianza muy reducido, limitativo a una fracción del artículo 123 apartado B de la Constitución que remite a la ley reglamentaria, la cual solo enuncia los puestos que son considerados de confianza y los excluye de su régimen y protección. Asimismo, la no estabilidad en el empleo correlacionado con el problema de la obscura situación de los puestos frontera cuyas características los sitúan en medio de la clásica división de puestos de base y confianza, y que presentan diversas ambigüedades de derechos ya que la legislación definitivamente no los contempla.

A nuestro juicio, debería tomarse en cuenta que en el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se establece que: ~~En~~ lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en orden, la Ley Federal del Trabajo. ñ ñ .+

De ello se deriva que, aún aceptando la exclusión que el artículo 8º. de la ley burocrática hace de los trabajadores de confianza con respecto a su régimen; con el artículo 11, los trabajadores de confianza deberían sujetarse a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo, y por lo menos tener derecho a una indemnización como lo señala la fracción XXII del Apartado ~~A~~ del artículo 123 constitucional, el cual señala que ~~La~~ ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización+, en correlación con el artículo 49 fracción III de la Ley Federal del Trabajo que incluye a los trabajadores de confianza, señalando que

respecto de ellos el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 505 .+

Sin embargo, en la práctica no se da o son casos de excepción los que se resuelven con este criterio.

Así pues, el elevado número de demandas por despido injustificado de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal, pone de manifiesto, que el fenómeno tiene dos vertientes, por una parte, que existe una facilidad legal para realizar la revocación de nombramientos o ceses de los trabajadores de confianza, y tomando en cuenta los niveles de algunos de estos trabajadores, es tal vez injusto, así como que no se les otorgue ninguna indemnización. Por otra parte, que los trabajadores de confianza cuyas funciones sí son eminentemente de confianza y sus niveles altos demandan despidos injustificados, apostando a que los criterios del Tribunal tengan apoyo en algunas tesis jurisprudenciales que les den viabilidad a sus demandas, o inclusive a la deficiente defensa jurídica del gobierno, con ánimo de lograr una reinstalación o indemnización.

En todo caso, a falta de un régimen laboral específico para los trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal, los conflictos se resuelven en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano competente en base a la Jurisprudencia definida por Contradicción de Tesis entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala intitulada "Trabajadores al Servicio del Estado de Confianza. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los+ y la Tesis de la Segunda Sala intitulada "Trabajadores al servicio del Estado, de confianza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de ceses dictados contra los+, la cual se resolvió en favor de la primera número 315 sustentada por la cuarta sala, el 17 de octubre de 1989 por mayoría de doce votos de los ministros. Esta tesis aparece publicada en Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Octava Época, Tomo I, Pleno, P. 77,

así como en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo V, Materia del Trabajo, Tesis número 583, P. 384¹¹. Lo cual nos muestra que incluso en la competencia para conocer de éstos asuntos existían criterios contradictorios, sin embargo, éste definido por contradicción es el que prevalece hasta ahora, pero que, a su vez, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelve a través de la variada jurisprudencia emitida por la Corte que por momentos adopta un criterio garantista hacia el trabajador de confianza y por momentos se apega al sentido segregacionista de la ley.

En virtud de lo anterior, en el primer capítulo se abordará todo el marco jurídico del trabajador de confianza en el Gobierno del Distrito Federal, se

¹¹ La contradicción debe resolverse a favor de la primera 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, solo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconforman con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

citarán los antecedentes, se analizará la naturaleza jurídica de la relación laboral, examinando los derechos, obligaciones y responsabilidades, así como, los ordenamientos legales vigentes, y por último se abordará la figura del cese o despido en la administración pública local.

En el segundo capítulo, se entrará al análisis de los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que resolvieron a favor del trabajador de confianza y condenaron al Gobierno del Distrito Federal, ya sea a una reinstalación en el puesto, a una indemnización o al pago de salarios caídos, entre otras prestaciones. Analizando en éstos casos, las semejanzas y diferencias concernientes a la manera en que no se acreditó la calidad del trabajador de confianza, los criterios jurisprudenciales utilizados para resolver los juicios, las prestaciones que se concedieron a los trabajadores, los tiempos en que se resolvió la litis y se cumplió con el laudo, y los mecanismos que implementó el Gobierno para cumplir con ellos, lo cual conlleva a analizar también las repercusiones económicas y administrativas que enfrentó.

Al concluir el segundo capítulo se presenta como anexo 1, una matriz de doble entrada que sintetiza los principales conceptos analizados en cada uno de los casos.

En el tercer capítulo, se realizará la misma mecánica de análisis que en el segundo capítulo, pero sobre los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que absolvieron al Gobierno del Distrito Federal, y no les concedieron el derecho a los trabajadores por ser de confianza, analizando la manera en que se acreditó la calidad de trabajador de confianza, los criterios jurisprudenciales utilizados, las características de los laudos y las prestaciones que se absolvieron. Por último, se examinará la procedencia del amparo directo en los juicios.

Al igual que en el segundo capítulo, al concluir el tercero se presenta como anexo 2 una matriz de doble entrada que sintetiza los principales conceptos analizados en cada uno de los casos.

Después de analizados los casos del capítulo dos y tres, se presenta el anexo 3 a manera de resumen, una matriz de doble entrada o tabla que contrasta la forma en que el tribunal resolvió los casos sobre los mismos u homólogos puestos de confianza, de manera diferente, basado principalmente en jurisprudencia le otorga derechos a unos y se los niega a otros.

Pasando de esta forma al capítulo cuarto titulado Perspectivas y tendencias sobre la estabilidad en el empleo y el derecho laboral burocrático, en el cual se analizará los debates actuales sobre el tema, la fallida Ley del Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal, se planteará de manera general cómo se aborda el tema de la estabilidad en el empleo en algunos países de América latina y por último se mostrarán las estadísticas y cifras sobre laudos cumplimentados en el período 2006-2009 en el Gobierno del Distrito Federal.

CAPÍTULO I

Marco Jurídico del trabajador de confianza en el Gobierno del Distrito Federal

En el presente capítulo se presentarán de manera general los antecedentes de las relaciones laborales en el Gobierno del Distrito Federal y de la figura jurídica trabajador de confianza. Se analizará la naturaleza jurídica de la relación laboral entre el trabajador de confianza y el Estado y se estudiará la legislación vigente aplicable a dicha relación laboral en el Gobierno del Distrito Federal; examinando, por último, la figura del Cese o Despido en la administración pública local.

1.1. Antecedentes

Para explicar los precedentes de las relaciones laborales en el Distrito Federal estos se puede agrupar en tres etapas:

La primera, cuando el Distrito Federal estaba dividido en municipios y los trabajadores que prestaban sus servicios en ellos no contaban con ninguna ley o disposición que regulara la relación laboral, esta situación aconteció de 1917 a 1928. La segunda, a partir de 1928, cuando se incorporó el Gobierno Local del Distrito Federal como una dependencia directa de la Presidencia de la República a la que se le llamó Departamento del Distrito Federal, a partir de ese momento las relaciones laborales entre este y sus trabajadores tuvieron el mismo desarrollo que las de los trabajadores al servicio de los poderes Federales por ser propiamente trabajadores al servicio del Estado Federal.

La primera normatividad aplicable fue el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado del 5 de diciembre de 1938¹², y tres años después, el 4 de abril de 1941 se promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que contemplaba los principios fundamentales del primero. Posteriormente, el 5 de diciembre de 1960 se reformó el artículo 123 constitucional incorporando el apartado B relativo a las relaciones de los trabajadores con los Poderes de la Unión.

Y la tercera etapa es a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1963, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, de acuerdo con el primer párrafo de la ley, se consideró a los trabajadores del entonces Departamento del Distrito Federal dependiente de la Presidencia.

La relación laboral entre los trabajadores del entonces Departamento y ahora Gobierno del Distrito Federal sigue rigiéndose por el mismo precepto constitucional, el cual otorga el marco legal indispensable y remite a su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo primero señala que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, y de otras instituciones que ahí se señalan.

A partir de la reforma constitucional de 1996, el Distrito Federal deja de ser un departamento administrativo del Gobierno Federal, el cual estaba sujeto a la legislación federal, y se constituye como Gobierno del Distrito Federal con la adición al artículo 122 constitucional de las cinco bases que distribuyen la competencia entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales.

Sin embargo, en cuanto a las relaciones laborales entre los trabajadores y los tres poderes del Distrito Federal se sigue aplicando el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, no obstante,

¹² Antes de esta fecha, únicamente se señalaba en la Ley Federal del Trabajo de 1931, en su artículo segundo, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que serían expedidas con posterioridad, situación que ocurrió hasta 1938, mientras tanto, permanecieron fuera del derecho del trabajo.

que a partir de dicha reforma constitucional quedó establecida la autonomía del Distrito Federal, no se reformó el primer párrafo del apartado B del citado precepto, que sigue contemplando al Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, por lo que, en el texto constitucional se siguen contemplando las relaciones laborales del Distrito Federal como materia federal, asimismo, tampoco se le dio facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia laboral, lo cual podría representar un error legal.

Lo anterior, en virtud de que todas las Entidades Federativas tienen la facultad constitucional consagrada en el artículo 116 fracción VI de expedir, a través de sus legislaturas, las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, y a pesar de la reforma constitucional que cambió la naturaleza jurídica del Distrito Federal en 1996, ésta entidad no tiene esa facultad y, como ya se señaló, se sigue aplicando la ley federal a los trabajadores del Distrito Federal aunque ya no dependen del gobierno federal¹³.

Asimismo, no existe un Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje en donde se diriman las controversias laborales entre los Poderes del Distrito Federal y sus trabajadores, la competencia para dirimir dichos conflictos sigue siendo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto a los antecedentes de la figura jurídica trabajador de confianza al servicio del Estado, se puede referir que en las primeras dos legislaciones expedidas en México para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, que fueron los Estatutos Jurídicos del 5 de diciembre de 1938 y del 4 de abril de 1941 no se establecía absolutamente nada sobre los trabajadores de confianza.

Fue hasta la incorporación al texto constitucional del apartado B del artículo 123, cuando se mencionó por primera vez en la fracción XIV la figura de trabajador de confianza al servicio del Estado. Dicha fracción desde su creación y hasta la fecha establece que: la ley determinará los cargos que serán

¹³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 299.

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.

Se puede afirmar que con la fórmula que siguió el precepto constitucional, se reconocen ciertos derechos y se desconocen todos los demás, expresada en términos positivos, implica la pérdida absoluta de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza a los que sólo se les reconocen medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social¹⁴, y desde que se creó el régimen legal de los trabajadores al servicio del Estado, ésta fracción ha sido el fundamento legal del trabajador de confianza y no han existido avances legislativos en esta figura.

1.2. Naturaleza jurídica de la relación laboral

La naturaleza jurídica de la relación laboral entre los trabajadores del Estado y éste, deriva del objetivo y actividad de la administración pública. El Estado tiene como actividad primordial el satisfacer las necesidades colectivas que se encuadran en el bien común, por lo que la relación laboral es de supraordenación, es decir, que independientemente de los derechos y obligaciones que se deriven de la misma siempre va a prevalecer el fin último del Estado que es el bien común.¹⁵

En la relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, se pone énfasis en el régimen de imperatividad que tiene el Estado, las personas físicas que trabajan para él adquieren la calidad de funcionario o empleado público, a través de la expedición de su nombramiento, que es el documento

¹⁴ Buen Lozano, Néstor de, *Derechos del trabajador de confianza*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Nuestros Derechos, 2000, p. 35.

¹⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, México, Cárdenas editor distribuidor, 2003, p. 120.

que lo legitima como tal y lo enviste de funciones específicas, ya como servidor público aporta su actividad de índole física o intelectual para cumplir con los fines del Estado.

Las funciones encomendadas no persiguen ningún fin económico, como en las relaciones laborales entre un patrón particular y un trabajador, sino que su objetivo principal es asegurar el bien común como fin del Estado. Y aunque también se le otorgan garantías a los trabajadores, la naturaleza de la relación hace resaltar su objeto que es el servicio público, por lo que los derechos y beneficios que se les otorguen deben ser compatibles con el cumplimiento eficaz de la función pública. El Estado actúa en el vínculo laboral investido de su facultad de imperio, como ente soberano que impone las modalidades a que ha de sujetarse su contraparte, quien de manera expresa acepta su desigual situación.¹⁶

Es decir, aunque la relación entre el Estado y sus trabajadores está mayormente considerada como laboral, el Estado es quien impone las condiciones de su contratación o mejor dicho asignación de nombramiento y el particular, persona física-trabajador lo acepta, y esto con el fin de asegurar el cumplimiento de sus fines.

El doctor Gabino Castrejón García hace una diferencia entre el concepto de servidor público en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el concepto de trabajador al servicio del Estado, señalando que:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, define al servidor público como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la

¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano, Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*, 3ª. edición, México, Edit. Porrúa, 2002, p. 696.

Administración Pública, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad del servidor público de quien presta el servicio al Estado.¹⁷

Por otra parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se aplica para el Gobierno del Distrito Federal, no hace diferencias entre las distintas categorías de servidores públicos, enmarca a todos en una sola denominación como servidor público, sin embargo, la doctrina identifica una distinción por lo menos teórica entre funcionario público, servidor público, y empleado público.

Funcionario público: aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.

Empleado público: aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley.

Servidor público: el ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.¹⁸

A pesar de esta distinción teórica el artículo 108 constitucional considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a que la misma Constitución otorgue

¹⁷ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, México, Cárdenas editor distribuidor, 2003, p.158.

¹⁸ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 145, 146.

autonomía. Y la Ley Federal de trabajadores al servicio del Estado sólo hace la distinción entre trabajadores de base y de confianza.

Especialmente al trabajador de confianza, por las atribuciones y/o funciones que se tienen establecidas para estos puestos, y por la exclusión que de ellos hace el régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se le ha considerado por la doctrina como sujeto de una relación de naturaleza más administrativa y solo con tintes laborales, lo cual generó que durante mucho tiempo, la competencia para conocer de un despido o cese injustificado de estos trabajadores era solo de los jueces de Distrito en materia administrativa a través de un amparo indirecto.

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia emitió jurisprudencia en donde otorgó competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de éstos casos, señalando que los trabajadores de confianza 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, y que 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, por lo que, 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, debían ser resueltos por el mencionado Tribunal, que era el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos.¹⁹

¹⁹ Tesis de jurisprudencia número 315 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, 1917-1985, fojas 284. **Trabajadores al servicio del Estado de confianza, competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los.** La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado ~~B~~ del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ~~B~~. Entre los Poderes de la

A partir de esta tesis, cuyo criterio se confirmó a través de una contradicción de tesis, el Tribunal conoce de los conflictos laborales de los funcionarios públicos de confianza, quienes en teoría deben tener pretensiones siempre acordes a los intereses del Estado, por implicar los puestos de confianza representatividad del mismo, sin embargo, cuando se considera que estos trabajadores tienen aspiraciones que van en contra del objetivo estatal, o

Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores. El susodicho Apartado 1^o 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 disfrutaran 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 1^o, 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 conceda 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.

incurren en algún hecho que pueda generar en sus superiores jerárquicos la pérdida de confianza, se da una confrontación insalvable y se recurre a la revocación de nombramiento también llamado cese,²⁰ el cual puede ser origen de un conflicto laboral.

Como ya se explicó en la introducción del presente trabajo, los trabajadores de confianza no gozan del derecho de estabilidad en el empleo, y en este sentido, por la pérdida de confianza que es un hecho que puede ser muy subjetivo se puede determinar un cese. No obstante, en cuanto a esa discrecionalidad para remover al personal de confianza, existe una Jurisprudencia que señala:

Las facultades para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, se fundan en el principio de que las relaciones que surgen entre el empleado y el Estado, con motivo de la organización de éste y del reclutamiento personal para la atención de los servicios, deben ser en forma tal que la misma organización pueda atender con toda eficacia las necesidades colectivas, sin que el interés particular de los empleados sea obstáculo para satisfacer el interés general, desprendiéndose de esto que el Estado, tanto al nombrar como al remover a sus servidores, obra como entidad de derecho público y no como persona capaz de adquirir derechos y asumir obligaciones, toda vez que la integración de su personal tiene como principal fin ponerlo en condiciones para desempeñar la función primordial para la que fue creado.²¹

²⁰ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, p. 164.

²¹ Jurisprudencia No. 6360, *Extractos de las principales resoluciones de la Suprema Corte de Justicia*, México, 1974, pp.203-204.

Cabe hacer la aclaración que en el desarrollo del presente trabajo se citarán en múltiples ocasiones jurisprudencias y tesis de jurisprudencia por ser estas parte esencial en la investigación, sin embargo, no existe un criterio homologado para hacer dichas citas, en virtud de que las fuentes consultadas como son el Semanario y la Gaceta Judicial de la Federación, los laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la bibliografía consultada, inclusive los medios electrónicos de compilación de jurisprudencia emitidos por el Poder Judicial Federal no contemplan una manera uniforme, común u homogénea de identificar la jurisprudencia. Por lo tanto, en el presente trabajo se citarán conforme estén presentadas en la fuente original con el fin de facilitar al lector su localización.

Entre los estudiosos del derecho laboral y administrativo se da una de las discusiones doctrinales más interesantes al cuestionarse sobre la problemática de si el titular de la dependencia actúa con el carácter de patrón o de autoridad, la mayor parte de la doctrina concluye conforme a la tesis sustentada por Gabino Fraga, relativa al acto unión, que el Estado no puede violar oponiendo el interés público, los derechos constitucionales de los trabajadores.²²

Como se observa, se pueden encontrar criterios contradictorios, y la naturaleza de la relación resulta ser laboral pero también administrativa. Además, como ya se señaló en la introducción de la presente tesis, parte del problema de la relación jurídica de los trabajadores de confianza al servicio del Estado es la múltiple y contradictoria jurisprudencia también respecto de la acreditación de la calidad de trabajador de confianza, algunas tesis señalan que lo que determina dicha calidad son las funciones o actividades desempeñadas por el trabajador y no el nombramiento y otras sustentan que basta que el nombramiento sea de los señalados por la ley como de confianza para acreditar que lo son y por lo tanto, no estar sujetos al régimen de protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En los siguientes capítulos se verá reflejado este conflicto al analizarse la forma en que se resuelven las demandas por despido injustificado, sustentando uno y otro sentido de los criterios jurisprudenciales en los casos concretos.

1.3. La regulación jurídica vigente

El trabajador de confianza al servicio de los poderes del Distrito Federal, tiene su fundamento constitucional en la fracción XIV del artículo 123 apartado B, el

²² Ítalo Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael, *Legislación federal del derecho burocrático*, México,.PAC, 1988, p. 18-19.

cual solo señala que disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social y remite a la ley reglamentaria para determinar los puestos que serán considerados de confianza.

El artículo cinco de la ley contempla un listado de dichos puestos y el artículo siete dispone que en caso de crearse categorías o cargos no comprendidos en la ley, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

La ley separa los puestos de confianza en los que se encuentran en la Presidencia de la República, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo y Judicial. A continuación se presenta un resumen del citado artículo cinco:

<p>En la Presidencia de la República:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los que integran su planta. • Aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República. 	<p>En el Poder Judicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.
<p>En el Poder Legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera. • En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas. • En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, 	

Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

- Con independencia del nombramiento expedido, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

Dirección, Inspección, vigilancia y fiscalización, manejo de fondos o valores, Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones, en almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios; y todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

Al Gobierno del Distrito Federal le aplica la clasificación de los puestos de confianza en el Poder Ejecutivo.

En el Poder Ejecutivo:

- Los que conforme a los Catálogos Generales de Puestos desempeñen funciones de:
- Dirección, que le confieran 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.
- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.
- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones.
- 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.
- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.
- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario,

Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios que sean nombrados expresamente por el Presidente de la República.
- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal
- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas
- La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

No obstante el amplio listado de puestos de confianza, el artículo 8º. de la misma ley excluye de su régimen a los trabajadores que tengan dichos puestos, señalando:

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

A propósito de esta clasificación y exclusión legal de los trabajadores de confianza Reynoso Castillo señala: %Convendría contar, desde la ley con otro tipo de elementos que permitan establecer una delimitación más clara entre el trabajador de base y el de confianza, dejando de largo el criterio de lista de trabajadores de confianza (caso del apartado B) o el de la naturaleza del trabajo con criterios limitadores e ideológicos como la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización (caso de apartado A). Esta situación es hoy día fuente de litigios entre sindicatos y empresas o titulares de dependencias públicas, y ha sido en muchos casos, la negación colectiva la vía que se ha explorado para solucionar

las diferencias, con soluciones coherentes en algunos casos y francamente aberrantes en otros.²³

Los artículos citados aplican para el Gobierno Federal y para el Distrito Federal, pero los trabajadores de confianza de los poderes locales además tienen una serie de normatividad aplicable que hace que su régimen no sea unitario ni coherente.

Para los trabajadores del Poder Judicial Local, el artículo 77 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala:

El ingreso y promoción de los servidores públicos a los órganos que ejerzan la función judicial en el Distrito Federal, distintos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honradez e independencia.

El ingreso y promoción a la carrera judicial se hará a través de concurso interno de oposición y de oposición libre en la proporción que determine el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en base al número de vacantes a cubrir.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal contará con un órgano auxiliar en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los servidores públicos de la institución y de quienes aspiren a ingresar a ella, con el fin de fortalecer los conocimientos y habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial.

En cuanto a los trabajadores de confianza del poder legislativo local, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no contempla disposición alguna que señale cuál es el régimen laboral de los trabajadores de confianza de ese órgano legislativo, tampoco señala ninguna ley en la que se sustente la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal²⁴.

²³ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, p. 69.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 301.

Y por lo que respecta a los trabajadores de la administración pública del Distrito Federal, que son la materia de investigación del presente trabajo, se encuentran regidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la cual en su artículo 7º segundo párrafo, señala que:

La Administración Pública del Distrito Federal se integrará con base en un servicio público de carrera, que se sujetará a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia, de conformidad con la Ley que expida, para este efecto, la Asamblea Legislativa.

Asimismo, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala en su artículo 5º. que:

Además de las facultades que establece la Ley, los titulares de las Dependencias tienen las siguientes facultades:

...

Nombrar y remover libremente a los Directores Ejecutivos, Directores de Área y demás personal de las Unidades Administrativas y de Apoyo Técnico-operativo dependiente de las áreas adscritos a ellos.

Mención especial merece la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, expedida el 13 de junio del año 2000, que en sus artículos transitorios dispuso que entraría en vigor el 1º de enero de 2001, sin embargo, los procedimientos descritos en los títulos tercero, cuarto y quinto de la ley, relativos al ingreso al servicio público de carrera, a la profesionalización, permanencia y desarrollo en el servicio público de carrera y los beneficios y causas de baja de los servidores públicos de carrera, respectivamente, nunca entraron en vigor, ya que, a través del artículo primero transitorio, se prorrogó en múltiples ocasiones su entrada en vigor. Finalmente, el 8 de octubre de 2008 se abrogó la citada ley para promulgar otra de igual nombre pero que entrará en vigor hasta el mes de enero de 2011.

Otra norma de vital importancia que rige la actuación e impacta directamente en la relación laboral de los trabajadores de confianza del

Gobierno del Distrito Federal es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual regula la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos, derivada de la relación que tienen como representantes del Estado con los gobernados, en la que deben observar un marco legal específico contemplado en el catálogo de obligaciones que señala dicha ley, y que por las características de las funciones del trabajador de confianza, éstos son más susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa, lo cual puede derivar en la aplicación de los procedimientos y sanciones administrativas establecidas entre las que se encuentran la destitución en el cargo.²⁵

En base a los criterios marcados por la jurisprudencia, la imposición de esta sanción administrativa que implica un cese del trabajador, es materialmente de naturaleza administrativa y sólo es impugnabile ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación o en su caso Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y no se puede demandar la reinstalación, o una indemnización por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, y aunque éstos casos tienen un origen distinto al que tratamos en el presente trabajo, se menciona por ser norma aplicable al trabajador de confianza²⁶.

²⁵ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, p. 110.

²⁶ *Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en materias civil y de trabajo del Segundo Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Marzo de 1999. Tesis: II.1o.C.T. J/3. Página: 234. **Trabajadores al servicio del estado. No puede plantearse un problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación o la indemnización de ley cuando la destitución, cese o suspensión constituye una sanción por faltas administrativas, ya que en este supuesto es improcedente la vía laboral.** De lo dispuesto por los artículos 1º, 2º, 46, 47, 53, fracciones III y IV, 64 y 70 a 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deriva que la resolución por la que se impone a un servidor público la suspensión o destitución del empleo como sanción por la comisión de faltas y responsabilidades administrativas, es materialmente*

1.4. Cese vs despido injustificado

El cese es un mecanismo de ruptura de la relación laboral burocrática, el término evoca la idea de revocar los efectos que en un acto jurídico el Estado había originalmente otorgado, aparece como la figura jurídica equivalente al despido (rescisión de la relación de trabajo por causas imputables al trabajador y sin responsabilidad para el patrón)²⁷.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla en su artículo 46, que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, es decir, existen supuestos normativos en los que el trabajador puede incurrir y que conllevan al cese sin responsabilidad para el Estado.²⁸

de naturaleza administrativa y sólo es impugnabile ante la propia autoridad que la impone a través del recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el que también puede combatirse la resolución que recaiga al recurso de revocación, en el entendido de que de obtenerse la nulidad de la sanción en resolución que cause ejecutoria, se tiene que restituir al servidor público en el goce de todos los derechos de que hubiere sido privado con la ejecución de la sanción anulada. Por tanto, tratándose del despido, cese o suspensión de un trabajador burocrático derivado de una falta o responsabilidad administrativa, no puede plantearse el problema de prescripción de la acción laboral para demandar la reinstalación, o bien, la indemnización de ley por despido o suspensión injustificada ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que esta vía no procede respecto de un acto que no tiene naturaleza laboral sino administrativa, como lo es el cese o suspensión como sanción administrativa y, además, porque la ley burocrática resulta inaplicable.

²⁷ Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, p. 106.

²⁸ El nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: **I.-** Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores. **II.-** Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación. **III.-** Por muerte del trabajador. **IV.-** Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental. **V.-** Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: **a)** cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros, **b)** cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, **c)** por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, **d)** por cometer actos inmorales durante el trabajo, **e)** por revelar los asuntos secretos o reservados, **f)** por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren, **g)** por desobedecer reiteradamente y sin justificación

En los casos en que el cese resulta como sanción por alguno de los supuestos señalados en los incisos del a) al j) de la fracción V del artículo 46 de la misma ley, el artículo 46 bis establece la obligación del titular de la dependencia pública, a que exista previamente una resolución emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje²⁹.

Sin embargo, para los trabajadores de confianza al no aplicarles el régimen de la ley burocrática, no es necesario observar las formalidades que se señalan, por lo que realmente, para efectos del cese o revocación de su nombramiento, los titulares de las dependencias, se encuentran libres de hacerlo sin necesidad de demandarlo ante el Tribunal.

El fundamento para realizar el cese de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal, y por lo tanto, dejar sin efectos el nombramiento que se les había conferido, se encuentra en los artículos 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con el numeral 5º fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y tomando como referencia lo establecido en la tesis jurisprudencial: Trabajadores de confianza al servicio del Estado, están

las órdenes que reciba de sus superiores, **h)** por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, **i)** por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva, **j)** por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

²⁹ Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo 46, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma.

limitados sus derechos laborales, en términos de la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 constitucional³⁰.

El cese siempre es del Estado hacia el trabajador, la rescisión de la relación laboral por causas imputables al Estado no se encuentra contemplada en el artículo 123 apartado B, por ende, tampoco en su ley reglamentaria, por lo que los trabajadores al servicio del Estado no tienen el derecho ni fundamento jurídico para terminar la relación laboral por causas imputables al patrón, y en apoyo se encuentra la tesis denominada: Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Carecen de acción para demandar la terminación de la relación laboral³¹.

³⁰ *Amparo directo en revisión 1033/94. Jorge González Ortega. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de mayo de mil novecientos noventa y siete. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Mayo de 1997. Tesis: P. LXXIII/97. Página: 176. **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.*

³¹ Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo: II, segunda parte, julio a diciembre de 1988, página: 601, octava época. **Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Carecen de acción para demandar la terminación de la relación laboral.** El artículo 123, fracción XIV, de la Constitución Federal, no establece el derecho de los trabajadores de confianza para rescindir su relación laboral, ni la ley secundaria lo dispone reglamentando el citado precepto constitucional, tampoco es aplicable el artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo, porque la supletoriedad solamente opera cuando existe una laguna en el

En la administración pública centralizada del Distrito Federal se realiza el cese o despido de los trabajadores de confianza en base a los lineamientos emitidos por la Consejería Jurídica y de Asuntos Legales del Gobierno del Distrito Federal, la cual ha establecido que las causas y procedimientos para el cese del personal de confianza que son los que se explican a continuación:

A) Puede ser por renuncia escrita, en este caso se solicita que el escrito contenga:

1. Lugar y fecha de expedición del documento.
2. Nombre y cargo de la persona a quien se dirige, debiendo ser el funcionario al que legalmente le correspondió designarlo, es decir, al Titular de la Dependencia o Delegación.
3. La expresión de que es voluntad libre de toda coacción física o moral del suscriptor del documento, renunciar de manera irrevocable al puesto o cargo que se le asignó, debe establecer la denominación del mismo y la Unidad Administrativa y Dependencia a la que estaba adscrito.
4. La fecha a partir de la que se hace efectiva dicha renuncia.
5. La solicitud de que se le liquiden las prestaciones devengadas.
6. Nombre y firma, así como huella digital.
7. Puede incorporar dos testigos de asistencia.

Para no incurrir en el delito de abandono de empleo a que se refiere el artículo 261 del nuevo código penal para el Distrito Federal, se debe avisar con tres días de anticipación, cuando menos, a la fecha en que deba surtir sus efectos la renuncia, si pudiera entorpecerse la función pública.

El procedimiento en este caso consiste en que una vez recibida la renuncia, ésta deberá aceptarse o rechazarse de inmediato. De ser aceptada, deberá designarse encargado del despacho o persona que deba sustituirlo en el

precepto directo, supuesto que no se da en el caso, porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no prevé la rescisión.

cargo, a efecto de proceder conforme a la Ley de Entrega Recepción de los Recursos de la Administración Pública del Distrito Federal.

Además, deberá instruirse a la Dirección de Administración respectiva para que realice los trámites necesarios para el pago de salarios y prestaciones devengadas, incluyendo la parte proporcional de vacaciones y aguinaldo. Hecho lo anterior, se pondrá a disposición del renunciante la cantidad que resulte por los conceptos antes indicados, para su cobro. Se procurará que el pago se haga en la fecha en que surta sus efectos la renuncia o a más tardar en la quincena siguiente. El renunciante debe extender el recibo finiquito correspondiente. La renuncia y el expediente personal del trabajador, se resguarda de inmediato por el área de recursos humanos correspondiente.

B) Por remoción libre del cargo. Esto se aplica al personal de confianza que conforma la estructura jerárquica (orgánica) de cada unidad administrativa o dependencia, se hace por parte del Jefe de Gobierno o por los titulares de la dependencias, de acuerdo a la facultad de designación establecida en las normas jurídicas aplicables.

El procedimiento que se sigue consiste en:

1. Se entrega notificación a la persona a remover, firmada por el funcionario facultado para removerla del puesto, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables.

2. En dicha notificación se le informa que ha sido designada persona distinta para ocupar el cargo que venía desempeñando y se le solicitará proceda en consecuencia. Se deberá dar vista a la Contraloría para los efectos de los artículos 1º y 3º de la Ley de Entrega Recepción de los Recursos de la Administración Pública del Distrito Federal.

En caso de que se niegue a desocupar el puesto, se podrá dar vista al Ministerio Público, con el objeto de que integre averiguación previa por el delito de ejercicio indebido del servicio público.

3. Si se tratare de trabajador de base que tenía licencia para ocupar puesto de confianza, se le notificará que debe reincorporarse si no está ocupada la plaza de base.

C) El cese por el incumplimiento de obligaciones, el cual se lleva a cabo conforme al siguiente procedimiento:

1. El superior jerárquico que tenga conocimiento de la falta, procede a levantar constancia de hechos. Una vez levantada la constancia de hechos, puede optarse por seguir el procedimiento administrativo a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ante la Contraloría o si se opta por un cese directo podrá hacerse lo siguiente:

2. A efecto de ser oído se le cita para que se presente en el día y hora que se señale para rendir declaración respecto de los hechos que se le imputen, puede ir acompañado de persona de su confianza.

3. El día y hora señalados, se levanta acta especial de investigación, en los mismos términos que se señala para el acta administrativa del trabajador de base, salvo que no podrá comparecer ningún representante sindical, pero sí, persona de su confianza. Se puede solicitar la intervención de la Contraloría Interna de la Dependencia o Delegación, para que intervenga como testigo de asistencia.

4. Se recabará dictamen del área jurídica y una vez emitido, de estimarse procedente el cese, se le comunica el cese por escrito, expresándole las causas y se procede a nombrar a persona que lo sustituya en el cargo para efectos de los artículos 1° y 3° de la Ley de Entrega Recepción de los Recursos de la Administración Pública del Distrito Federal.

En este último caso, cuando el cese es por incumplimiento de obligaciones, se trata de acreditar la pérdida de confianza hacia el trabajador que va a ser cesado o despedido, sin embargo, ésta puede ser una apreciación muy subjetiva del titular de la dependencia.

Como se puede observar, en los casos de cese del trabajador de confianza por remoción libre del cargo o por pérdida de confianza, la situación se puede convertir fácilmente, al sentir del trabajador, en un despido injustificado, en virtud de la subjetividad con que puede considerarse la pérdida de confianza. Aunque en realidad, la falta de normas jurídicas aplicables concretamente a los trabajadores de confianza, junto con la falta de estabilidad en el empleo que contempla para ellos la legislación, hace que el cese o despido pueda ser fácil y justificado, sólo por así contemplarlo las leyes.

Al respecto, la jurisprudencia se pronuncia en el sentido de que los puestos que son considerados de confianza entre los servidores públicos constituyen un sistema normativo completo que no requiere ser suplido con disposiciones que, como las de la Ley Federal del Trabajo, lejos de corregir una supuesta deficiencia en la ley, propiciarían que se dejaran de aplicar las específicas que el legislador local dispuso para esta materia.³²

Sin embargo, el panorama de las regulaciones y alcances de la estabilidad de los servidores públicos de confianza, y en particular de su cese, ha venido a complementarse con otra serie de disposiciones, sobre todo jurisprudenciales, lo cual demuestra que en la experiencia empírica ha sido necesario acotar las características, límites y alcances de la relación laboral.

En cuanto al cese o despido de los trabajadores de confianza sobresalen las siguientes tesis:

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, la cual se muestra completa en el pie de página marcado con el número 19 de este capítulo, y que señala que existen limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorga la constitución serán aplicables a los trabajadores de base y a los trabajadores de confianza sólo las

³² Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006,

medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes del apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo.³³

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA FALTA DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE PUEDE INVOCARSE DE OFICIO POR EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, la cual señala básicamente que los trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confieren.³⁴

³³ *Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Mayo de 1997. Tesis: P. LXXIII/97. Página: 176.*

³⁴ *Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. Amparo directo 1202/96. 10 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, tesis 580, página 382, de rubro: "Trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas. No están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo y, por tanto, carecen de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese." Novena época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VII, Enero de 1998. Tesis: X.1o.34 L Página: 1188. **Trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas. La falta de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese puede invocarse de oficio por el tribunal de conciliación y arbitraje.** Los trabajadores de confianza al servicio de las entidades federativas están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la ley no les confieren. Por tanto, la circunstancia de que se haya tenido por contestada la demanda en sentido afirmativo, no implica que el tribunal de conciliación correspondiente esté impedido para analizar la procedencia de la acción; por el contrario, está obligado a realizar el estudio de la misma en observancia de la jurisprudencia visible con el número 20, en la página 31 de la Segunda Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, de rubro: "ACCIÓN, NECESIDAD DE SATISFACER LOS PRESUPUESTOS DE LA.", la cual, conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, debe acatar.*

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL, LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO), la cual señala que de conformidad al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico.³⁵

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE, en la cual se señala que los trabajadores de confianza no pueden demandar prestaciones derivadas del derecho a la estabilidad en el empleo porque no les es conferido por la ley, por lo que con motivo de un cese no puede demandar reinstalación ni indemnización.³⁶

³⁵ *Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en materias civil y de trabajo del Segundo Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Enero de 1996. Tesis: II.1o.C.T. J/3. Página: 242.*

³⁶ Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 65, Mayo de 1993, Tesis: 4a./J. 22/93, Página: 20. **Trabajadores de confianza al servicio de las Entidades Federativas. No están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo y, por tanto, carecen de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese.** De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar

Así es como, derivado del marco jurídico del trabajador de confianza, expuesto en el presente capítulo, los ceses o despidos ejecutados en el Gobierno del Distrito Federal han sido considerados por muchos trabajadores como injustificados, y en virtud de la competencia que tiene el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos de los trabajadores de confianza con el Estado, estipulada en la tesis jurisprudencial 315, ya citada en otra parte del presente capítulo, éstos han demandado diversas prestaciones, pero principalmente la reinstalación en sus puestos, el pago de salarios caídos y/o una indemnización. A continuación se analizarán laudos emitidos que le conceden éstos derechos al trabajador.

prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.

CAPÍTULO II

Laudos a favor del trabajador de confianza

En el presente capítulo se analizarán cinco laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los cuales, se resolvió a favor de trabajadores que tenían puestos denominados de confianza y que demandaron laboralmente al Gobierno del Distrito Federal argumentando despido injustificado, se confrontarán semejanzas y diferencias entre dichas resoluciones. Examinando cómo el Gobierno no acreditó en estos casos la calidad de trabajador de confianza, lo cual les da la posibilidad de ganar a los trabajadores. El marco normativo utilizado por el Tribunal para resolver estos casos concretos, de manera especial los criterios jurisprudenciales aplicados, así como, las prestaciones concedidas a los trabajadores por el Tribunal. Y por último, se analizarán los mecanismos instaurados por el Gobierno del Distrito Federal para cumplir los laudos y las condiciones en que los cumple.

Por tratarse de estudios de caso reales, no se hará referencia a los nombres de los trabajadores ni números de expediente, para efectos de distinguir los puntos de semejanzas y diferencias entre cada caso, se les designará una letra: A, B, C, D y E.

2.1. No acreditación de la calidad de trabajador de confianza

A pesar de que en estos casos los trabajadores se desempeñaban en plazas cuya denominación y nombramiento está clasificado como de confianza para el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en todos los casos, se constriñe a determinar en primera instancia si a los actores les asistía la acción y derecho para demandar un cese injustificado, o si bien, por el contrario, carecían de acción y derecho alguno para ello, al haberse

desempeñado como trabajadores de confianza que los excluye de la aplicación de la ley de la materia. Así planteada la litis en los casos A, B, C, D y E, le correspondió la carga probatoria al titular demandando, es decir, al Gobierno del Distrito Federal, quien tenía que demostrar la calidad de trabajador de confianza en los cinco casos.³⁷

Para tal efecto, el Gobierno del Distrito Federal ofreció como prueba documental, en todos los casos a analizar, la Constancia de Nombramiento³⁸ de cada trabajador-actor en el juicio, y como parte de su argumento manifestó que los puestos eran de confianza por así constar en dicho documento que contiene el nombre del puesto y un código de puesto cuyas letras iniciales en todos los casos son CF, y que para la entidad gubernamental significa confianza, sin embargo, el Tribunal consideró que dichos documentos se desahogan por su propia y especial naturaleza, pero que éstos no acreditan las funciones de confianza que, según el Gobierno, desempeñaban los trabajadores, por lo que dicha prueba documental no benefició a la parte demandada.

Además de la constancia de nombramiento ofrecida como prueba documental, se ofreció también en todos los casos, la confesional a cargo de los actores-trabajadores, la cual se desahogaba al absolver posiciones cada uno de ellos en sus respectivos juicios, pero el común denominador en esta prueba fue que algunas posiciones se calificaban de ilegales, en casi todos los casos el trabajador las negaba y en las que el trabajador contestaba sobre el

³⁷ Cuando el nombramiento de un trabajador al servicio del Estado, no se encuentra dentro de la clasificación de puestos de confianza señalado en el artículo 5º. de la ley, y el patrón señale que se trata de un empleado de esa calidad, entonces para estar en condiciones de determinar la naturaleza del empleo, deberá precisar el patrón, la disposición legal que creó dicho cargo, o acreditar que las funciones desempeñadas son de las contempladas como de confianza por la ley, pues de lo contrario, no existirá base jurídica para considerar que el nombramiento en cuestión tiene el carácter de confianza.

³⁸ Documento Oficial que expide el Gobierno del Distrito Federal, en el cual consta el nombramiento otorgado a un trabajador para ocupar un empleo, cargo o comisión, la denominación del puesto, el tipo y nivel de la plaza, la adscripción, el salario y la fecha a partir de la cual se le otorga dicho nombramiento, con el cual se formaliza la relación de trabajo.

puesto que ocupaba, el criterio del Tribunal fue que resultaba irrelevante la confesión en cuanto a la denominación de puesto que desempeñaba el trabajador, pues ésta en modo alguno acreditaba las funciones que le atribuía el articulante de las posiciones, por lo que dicha prueba tampoco benefició a la parte demandada.

Asimismo, en cada caso, se presentaron además, documentos específicos con los que el Gobierno del Distrito Federal trató de acreditar funciones de confianza, por ejemplo, en el caso A, en el que se argumentaba que el trabajador desempeñaba funciones de inspección, vigilancia y fiscalización, como coordinador administrativo de una Contraloría Interna en una Delegación, la parte demandada presentó oficios mediante los cuales el trabajador solicitaba vehículos oficiales para trasladarse a la realización de auditorías, formatos mediante los cuales autorizaba salida de personal, así como informes de actividades en los que constaban que realizaba varios trámites ante oficinas de la Dirección General de Administración de su Dependencia, sobre disposición de vehículos y justificación de asistencia del personal, principalmente. El Tribunal al valorar estas pruebas se pronunció en el sentido de que su contenido era de mero carácter informativo, sin que en modo alguno se desprendieran las atribuciones que pretendía comprobar la parte demandada, por lo que se les negó valor probatorio.

En el caso B, existía una renuncia firmada por el trabajador, misma que la parte demandada ofreció como prueba, pero por presentarse en copia fotostática y al ser objetada en cuanto a su autenticidad por la parte actora, el Tribunal solicitó su perfeccionamiento, mismo que no fue presentado por el demandado, y en consecuencia, ésta no obtuvo valor probatorio. En este caso no se presentaron más documentos que acreditaran las funciones de confianza que pretendía comprobar la parte demandada, y al ser la denominación de puesto: Líder Coordinador de Proyectos, el cual no se encuentra especificado en el artículo 5º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la

parte demandada tenía que comprobar a través de sus pruebas el carácter de confianza del trabajador, mismo que no logró acreditar.

En los casos C y D, los trabajadores tenían asignada una plaza denominada Funcionario de Atención, Integración y Resolución de Quejas y Denuncias con un nivel homólogo a Jefatura de Departamento, sin embargo, al no estar dicho puesto explícitamente señalado en la Ley, la parte demandada tenía que comprobar que la naturaleza de las funciones fueran de confianza, lo cual trató de acreditar, junto con la documental que ya se señaló para todos los casos y la confesional de cada trabajador, con el desahogo de prueba testimonial, ofreciendo tres testigos, sin embargo, el Tribunal con fundamento en el artículo 780 de la Ley Federal del Trabajo³⁹ de aplicación supletoria a la Ley Burocrática decretó la deserción de dicha prueba en ambos juicios.

También el Gobierno del Distrito Federal presentó en estos casos, como documental, el Catálogo de Puestos del Gobierno del Distrito Federal, prueba que tampoco le benefició al oferente ya que el Tribunal se apegó a la Tesis Jurisprudencial titulada: Trabajadores de Confianza al Servicio del Ejecutivo Federal, fuerza probatoria del catálogo de puestos en la determinación del carácter de.⁴⁰, con lo cual desechó la prueba.

En el caso E, el trabajador ostentaba el cargo y denominación de puesto Subdirector de Área, sin embargo, y a pesar de que en este caso el Gobierno del Distrito Federal tenía a su favor que la denominación del puesto estaba explícitamente señalada como de confianza en la Ley Burocrática, y por lo tanto, excluido del régimen, el trabajador desde su demanda manifestó que a pesar de tener dicho puesto, sus funciones no eran de confianza, y que era tratado como personal de base, ya que firmaba lista de asistencia diariamente, las cuales exhibió en el juicio, no tenía poder de decisión en ningún aspecto de sus actividades, lo cual acreditó con testigos, ni tampoco personal bajo su

³⁹ Art. 780 Ley Federal del Trabajo: Las pruebas se ofrecerán acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo.

⁴⁰ Tesis Jurisprudencial 4ª./J.28/93 de la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

cargo, no firmaba ningún documento oficial y sus actividades consistían únicamente en capturar datos estadísticos administrativos, y realizar trámites diversos relativos a la administración de recursos humanos, como recibir y entregar documentación en distintos edificios del Gobierno del Distrito Federal y en algunas ocasiones realizar oficios que le eran dictados por su superior jerárquico.

En este caso el Gobierno del Distrito Federal no logró acreditar con documentación alguna, ni testigos, que las funciones realizadas por el trabajador fueran de confianza acordes a su puesto, por lo que el Tribunal, en base a la Tesis Jurisprudencial titulada: Trabajadores al servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza es necesario atender a la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél, que en su parte conducente dice:

La naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiere este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en la ley Burocrática que señala qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atender a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.⁴¹

Con lo cual, resolvió que el trabajador era de base a pesar del nombramiento como Subdirector de Área.

Como se puede observar, en los casos expuestos las constancias de nombramiento no fueron suficientes para acreditar el carácter que pretendía atribuirles a los trabajadores el Gobierno del Distrito Federal, ya que el criterio predominante en el Tribunal fue que la verdadera naturaleza de los trabajadores

⁴¹ Tesis P./J. 36/2006, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 10.

de confianza se desprende de las funciones desempeñadas, por lo tanto al no haber acreditado el demandado con sus probanzas el carácter de confianza, en consecuencia los actores fueron declarados como trabajadores de base, y en ese sentido, al no haberse acreditado que dichos trabajadores hubieran incurrido en alguna causal de cese, se presumió que el despido fue injustificado, y en tal virtud el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje procedió a condenar al Gobierno del Distrito Federal.

2.2. Criterios jurisprudenciales aplicados

En los casos que se analizan, el marco normativo que aplicó el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje consistió principalmente en jurisprudencias, para resolver si los trabajadores eran de base o de confianza, y por lo tanto, si les asistía o no el derecho a demandar reinstalación y pago de salarios caídos. El Tribunal sustentó sus laudos en las siguientes jurisprudencias con las cuales fundamentó su resolución de considerar a los trabajadores como de base.

Trabajadores al servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza es necesario atender a la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél. De la facción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que ~~la~~ ley determinará los cargos que serán considerados de confianza+se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, y, por exclusión cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiere este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el

referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atender a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo.⁴²

Con esta tesis el Tribunal resuelve que independientemente del nombramiento que tenga el trabajador, el Gobierno del Distrito Federal no logró acreditar que la naturaleza de las funciones de los trabajadores fueran de confianza. Y con la siguiente tesis reforzó su resolución al no demostrar fehacientemente el gobierno que los puestos de los trabajadores en los casos A y B se encontraban en el catálogo de puestos y desarrollaban funciones de las requeridas por la ley para considerarse de confianza.

Trabajadores al servicio del Estado, requisito para determinar la calidad de confianza de los. De acuerdo con el artículo 5º. Fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son trabajadores de confianza en el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado B del artículo 123 constitucional, que desempeñen funciones que de acuerdo con los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, investigación científica, auditoría y consultoría, con las modalidades ahí especificadas para estas funciones, por tanto, no basta que el nombramiento que se expida contenga la mención de que son trabajadores de confianza, pues se requiere que estos puestos se encuentren comprendidos dentro de los catálogos a que alude el artículo 20 referido o en su defecto, que se acredite por el titular de la dependencia o entidad, que los trabajadores realizan las funciones anteriormente señaladas para que puedan tener la calidad de confianza.⁴³

⁴² Novena época, pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 36/2006, p. 10.

⁴³ Informe de 1989, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 404-405.

También se aplicó la siguiente jurisprudencia que interpreta la naturaleza del trabajador de confianza en el mismo sentido: derivado de sus funciones y no de la denominación del puesto.

Trabajadores al Servicio del Estado de confianza este carácter no se determina por la denominación 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 de en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se encomienden, las cuales 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.⁴⁴

Derivado de lo anterior y toda vez que los trabajadores se consideraron como de base y no de confianza, se les aplicó lo dispuesto por el artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y se determinó que fueron cesados sin causa justificada en virtud de que no se demostró que hubiera existido ninguna de las causas señaladas por el artículo 46 de la ley burocrática

Al determinarse que fueron cesados injustificadamente se les aplicó todo lo concerniente a los derechos y obligaciones de los trabajadores, contemplados en el título segundo de la Ley Federal Burocrática, es decir, derechos en cuanto a la jornada laboral, vacaciones, prima vacacional, horas extraordinarias, aguinaldo, y principalmente, reinstalación en sus puestos y salarios caídos, obviamente, todo esto relativo y proporcional a lo que les correspondía según cada uno de los juicios laborales que se analizan.

Específicamente, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicó el artículo 43 fracción III y IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala:

⁴⁴ Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito, octava época.

Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

IV.- De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo.

En cuanto a la forma en que el Tribunal emitió sus laudos en cada caso concreto se apegó a lo señalado en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que dice:

El Tribunal apreciará en conciencia las pruebas que se le presenten, sin sujetarse a reglas fijas para su estimación, y resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, debiendo expresar en su laudo las consideraciones que se funde su decisión.

2.3. Prestaciones concedidas a los trabajadores

Las principales prestaciones reclamadas por los actores en los juicios son la reinstalación, la indemnización y el pago de salarios caídos.⁴⁵ En los casos que

⁴⁵ Los preceptos constitucionales y legales ya expuestos, señalan que el derecho de los trabajadores al servicio del Estado para demandar, en su caso, la indemnización constitucional o la reinstalación, deriva del principio de la estabilidad en el empleo, y asiste solamente a aquellos trabajadores que ocupen puestos de base en términos de la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional. Los trabajadores de confianza pueden acudir ante los tribunales para dirimir los conflictos laborales que puedan afectar derechos o prestaciones que se relacionen con las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, y no así para demandar prestaciones que derivan directamente del derecho a la estabilidad en el empleo, como son la indemnización constitucional o la reinstalación, por estar excluidos de ese derecho, así como de salarios caídos cuando que es una consecuencia de la acción principal.

se analizan, el caso A y E reclaman indemnización constitucional consistente en tres meses de salario integrado y no la reinstalación, y en todos los demás casos: B, C y D, se reclama la reinstalación en el puesto, asimismo, en todos los casos se reclama el pago de los salarios caídos con incrementos. Son estas las principales pretensiones, sin embargo, se reclaman además, salarios devengados, pagos de aguinaldos, vacaciones, pago de horas extras, pago de prima vacacional, y en el caso A se reclama una prima de antigüedad de doce días de salario por cada uno de los años de servicios prestados, y en el caso B se reclaman prestaciones consagradas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal.⁴⁶

Ahora bien, no en todos los casos el Tribunal concedió todas las prestaciones reclamadas, sin embargo, en estos juicios los trabajadores son los que se ven beneficiados con los laudos en virtud de que el Gobierno del Distrito Federal no acreditó sus excepciones y defensas, por lo que las prestaciones otorgadas en cada caso fueron las siguientes:

⁴⁶ En cuanto al reclamo de salarios devengados, se refieren a los casos en que, por ejemplo, el cese fue a mitad de una quincena, y no se le pagan al trabajador algunos días que todavía se encontraba laborando, esto sucede en virtud de que la nómina del Gobierno del Distrito Federal se procesa con dos quincenas de anticipación, por lo que el salario de un trabajador que es cesado a mitad de quincena se genera completo y no se le puede pagar así si ya no laboró los días totales de la quincena, sin embargo, es procedente el reclamo de los días sí laborados y la dependencia de gobierno debe tramitar el pago de los días específicos que se laboraron. Por lo que hace al aguinaldo, es procedente reclamar la parte proporcional de aguinaldo que correspondan por el período trabajado en el año, y de igual manera la dependencia tramita la parte proporcional de aguinaldo que corresponda y debe pagarla. Por lo que hace al reclamo de vacaciones, la ley burocrática en sus artículos 30 y 40 establece que los trabajadores disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones de diez días cada uno y una prima vacacional del 30 por ciento sobre su sueldo presupuestal siempre y cuando disfruten de dichos periodos. En cuanto al reclamo de horas extras el actor debe demostrar fehacientemente que haya laborado horas extras y determinar perfectamente el período que reclama, sin embargo, ésta es una condición de trabajador de base y no de confianza. Y por último, la prestación de prima de antigüedad no opera para los trabajadores al servicio del Estado por no contemplarla la ley de la materia, y las prestaciones consagradas en las Condiciones Generales de Trabajo son exclusivas para el personal con plaza de base y sindicalizada, por lo que se tendría que resolver primero el status del trabajador.

En el **caso A**, el Tribunal condenó al Gobierno del Distrito Federal a pagar al trabajador la indemnización constitucional que reclamó consistente en tres meses de salario integrado, salarios caídos, salarios devengados del 1º. de febrero al 5 de abril de 2001, pago de aguinaldo en su parte proporcional al año 2001, vacaciones y prima vacacional proporcionales hasta la fecha que laboró. Y se absolvió al Gobierno del pago de doce días de salario por cada año de servicios prestados por concepto de prima de antigüedad, en virtud de que dicha prestación no está contemplada en la ley de la materia.

En términos económicos este laudo significó para el Gobierno del Distrito Federal la siguiente erogación presupuestal:

Indemnización constitucional	\$ 36,291.00
Salarios caídos al 30 de noviembre de 2007 ⁴⁷	\$ 947,358.50
Salarios devengados	\$ 26,613.38
Aguinaldo proporcional	\$ 54,228.85
Vacaciones proporcional	\$ 1,296.60
Prima Vacacional proporcional	\$ 4,538.34
TOTAL:	\$ 1,070,326.67

A la cantidad de un millón setenta mil trescientos veinte seis pesos con sesenta y siete centavos, se le descontó la cantidad de \$ 25,518.40 correspondientes al pago de Impuesto Sobre la Renta, y las aportaciones del trabajador para el Servicio Médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y para el Fondo de Pensiones del mismo Instituto, por lo que la cantidad líquida a cobrar para el trabajador-actor fue de: \$ 824,179.16.

⁴⁷ Los salarios caídos se costean desde que dejó de laborar injustificadamente, hasta que se da total cumplimiento al laudo, en este caso, el trabajador demanda en el año 2001, el laudo se emite en el 2004 y se cumple por parte del Gobierno del Distrito Federal en el año 2007.

En el **caso B**, se condenó al Gobierno del Distrito Federal a reinstalar al trabajador en el puesto de Base Líder Coordinador de Proyectos ~~A+~~, con una jornada laboral de 9:00 a 18:00 horas, al pago de salarios caídos, al pago de aguinaldo en su parte proporcional por el año 2001 y pago de la prima vacacional proporcional del mismo año. Y se absolvió al Gobierno del pago de vacaciones en virtud de que éstas se disfrutaron no se remuneraron en términos del artículo 30 de la ley burocrática.⁴⁸

En este caso, sobresale el resolutivo del laudo que ordena la reinstalación del trabajador en el puesto de Base Líder Coordinador de Proyectos A, al cual no se logró dar cumplimiento⁴⁹ y se optó por una indemnización⁵⁰, por lo que la erogación presupuestal en este laudo fue la siguiente:

Indemnización por la no reinstalación	\$ 128,409.00
Salarios caídos al 2007 ⁵¹	\$ 1,238,662.00

⁴⁸ Artículo 30.- Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutaran de dos períodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizarán de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones.

Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los períodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

⁴⁹ En el Gobierno del Distrito Federal no existía, ni existe una plaza de base de Líder Coordinador de Proyectos, ni tampoco una plaza que sea de base homóloga en nivel y salario a la ya mencionada, por lo que el Gobierno enfrentó problemas administrativos para cumplir con la reinstalación al no existir en el catálogo de puestos, alguno con las características que mandaba el Tribunal y se le planteó al trabajador-actor la imposibilidad de reinstalarlo por lo que a cambio se le ofreció una indemnización, misma que éste aceptó.

⁵⁰ Cabe señalar que en materia laboral burocrática no está contemplada la indemnización, por lo que se utiliza esta figura en términos de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia.

⁵¹ En este caso, los salarios caídos se costearon desde el 2001, año en que se realizó el despido injustificado, el laudo se emitió en 2002 y se cumplió totalmente en el 2007.

Aguinaldo, parte proporcional	\$ 137,665.97
Prima Vacacional, parte proporcional	\$ 13,872.08
TOTAL:	\$ 1,518,609.05

La cantidad total erogada por el Gobierno en este caso fue de un millón quinientos dieciocho mil seiscientos nueve pesos con cinco centavos, a la cual se le descontó la cantidad de \$ 355,360.23 correspondientes al pago de Impuesto Sobre la Renta, y las aportaciones del trabajador para el Servicio Médico del ISSSTE y para el Fondo de Pensiones del mismo Instituto, por lo que la cantidad líquida a cobrar para el trabajador-actor fue de \$ 1,163,248.82.

En el **caso C**, el laudo condenó al Gobierno del Distrito Federal a la reinstalación del trabajador en su puesto y al pago de salarios caídos, vacaciones y prima vacacional, absolviendo al demandado al pago de horas extras por no haberlas acreditado el trabajador-actor.

Al igual que en el caso anterior, en este no se logró realizar la reinstalación por falta de plazas y a cambio se le pagó una indemnización al trabajador, con lo cual la erogación de la parte demandada fue de:

Indemnización por la no reinstalación	\$ 64,200.00
Salarios caídos al 2003 ⁵²	\$ 487,750.20
Aguinaldo, parte proporcional	\$ 4,612.41
Vacaciones, parte proporcional	\$ 2,306.20
Prima Vacacional, parte proporcional	\$ 691.86
TOTAL:	\$ 559,560.67

⁵² En este caso, los salarios caídos se costearon desde el 2000, año en que se realizó el despido injustificado, el laudo se emitió en 2002 y se cumplió totalmente en el 2003.

En este caso la cantidad total erogada por el Gobierno fue de quinientos cincuenta y nueve mil quinientos sesenta pesos con sesenta y siete centavos, a la cual se le descontó la cantidad de \$ 125,837.10 correspondientes al pago de Impuesto Sobre la Renta, por lo que la cantidad líquida a cobrar para el trabajador-actor fue de \$ 433,723.57 (Cuatrocientos treinta y tres mil setecientos veintitrés pesos 57/100 M.N.).

En el **caso D**, la condena para el Gobierno fue la reinstalación en el puesto, el pago de salarios caídos con incrementos desde el despido hasta la reinstalación, el pago de la prima vacacional, pago de cotizaciones al ISSSTE, aguinaldos, y reconocimiento de la antigüedad del trabajador. Y se absolvió al Gobierno de pago de vacaciones y de tiempo extraordinario.

La particularidad en este caso es que el trabajador no aceptó la indemnización que se le ofreció al no tener plaza para reinstalarlo, a pesar de múltiples propuestas por parte del Gobierno para indemnizar al trabajador y pagarle las demás prestaciones ganadas en el juicio, éste no cedió, y se procedió a realizar una reinstalación de facto del trabajador, en la que, ante el actuario designado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se le reinstaló en una área para laborar, con funciones parecidas a las que desempeñaba, (en virtud que la plaza que tenía ya no existía, ni su denominación), y se hizo constar por escrito y ante el actuario que se le reinstalaba, así como, se le pagaron salarios caídos y demás prestaciones hasta esa fecha de reinstalación.

Sin embargo, dicha reinstalación solo fue de forma, en virtud de que la Dependencia de Gobierno seguía sin tener una plaza homóloga a la que tenía el trabajador, por lo que realmente no lo daba de alta formalmente y dicha reinstalación no era conforme a derecho.

En este caso transcurrió el tiempo y no fue, sino hasta dos años después, que se formalizó la reinstalación otorgándole al trabajador una plaza de nivel similar a la que tenía, misma que quedó vacante al renunciar otro

trabajador y la Dependencia de Gobierno aprovechó la situación para regularizar las condiciones sui géneris en que se tenía laborando al trabajador-actor reinstalado sin plaza desde hacía dos años.⁵³

En este peculiar caso el Gobierno del Distrito Federal hizo dos erogaciones presupuestales para el mismo laudo, ya que al hacer la reinstalación sólo de forma se le pagaron al trabajador los salarios caídos generados desde su despido hasta esa fecha y las demás prestaciones que ganó en el juicio, las cuales sumaron las siguientes cantidades:

Salarios caídos a abril del 2002	\$ 336,542.52
Aguinaldo, parte proporcional	\$ 65,733.66
Prima Vacacional, parte proporcional	\$ 7,577.42
TOTAL:	\$ 409,853.60

La cantidad total erogada fue de cuatrocientos nueve mil, ochocientos cincuenta y tres pesos con sesenta centavos, a la cual se le descontó la cantidad de \$ 83,071.79 correspondientes al pago de Impuesto Sobre la Renta, y en este caso, por así ordenarlo el laudo, se le hicieron también los descuentos que corresponden al trabajador para integrar las cuotas para el fondo de pensiones del ISSSTE durante los años del juicio, lo cual fue por la cantidad de \$ 5,891.05, lo cual dio un total de deducciones de 88,962.84 y la cantidad líquida a cobrar para el trabajador-actor fue de \$ 320,890.76.

Y el segundo pago que se le hizo al trabajador fue como salarios caídos, pero realmente fue por los salarios que fueron devengados durante el tiempo que transcurrió entre la reinstalación de forma en la Dependencia y el

⁵³ Cabe señalar que esta situación implicó que durante los dos años que transcurrieron entre que se hizo la reinstalación de forma y se le dio de alta en una plaza, el trabajador no cobró salario alguno ni tampoco alguna otra prestación por el trabajo que realizó. Por lo que, cuando se le dio de alta en la plaza se le tuvieron que pagar como salarios caídos los salarios que realmente fueron devengados durante esos dos años en que estuvo reinstalado sin plaza. Sin duda alguna situación sui géneris que se da en la práctica.

alta formal a una plaza en la misma Dependencia, lo cual le sumó la cantidad de \$ 209,754.47, a los cuales se le descuenta el impuesto sobre la renta y las aportaciones correspondiente al trabajador para el fondo de pensiones que suman la cantidad de \$ 8,439.32, por lo que la cantidad líquida a cobrar para el trabajador esta vez fue de \$239,642.57. De esta manera concluyó el Gobierno con este laudo que presentó ciertas peculiaridades.

En el **caso E**, que corresponde al Subdirector de Área que a pesar de dicho nombramiento, señalado en la ley como de confianza, el Tribunal condenó al Gobierno del Distrito Federal a pagar al trabajador una indemnización consistente en tres meses de salario integrado, pago de aguinaldo en su parte proporcional, y prima vacacional proporcionales hasta la fecha que laboró. En términos económicos este laudo significó para el Gobierno del Distrito Federal la siguiente erogación presupuestal:

Indemnización constitucional	\$ 54,391.00
Aguinaldo proporcional	\$ 34,358.90
Prima Vacacional proporcional	\$ 2,358.22
TOTAL:	\$ 91,108.22

A la cantidad de noventa y un mil ciento ocho pesos con veintidós centavos, se le descontó la cantidad de \$ 13,567.30 correspondientes al pago de Impuesto Sobre la Renta, por lo que la cantidad líquida a cobrar para el trabajador-actor fue de: \$ 77,540.92.

Como se puede observar, el cumplimiento en cada caso representó una considerable erogación económica para el Gobierno del Distrito Federal, situación que se agrava por el tiempo transcurrido entre que se emitió el laudo y se da cumplimiento al mismo⁵⁴, la situación de falta de recursos económicos y

⁵⁴ Esto genera que sigan corriendo salarios caídos los cuales se deben contabilizar hasta el momento del cumplimiento total del laudo.

falta de plazas para reinstalaciones son un común denominador que generan retraso en el cumplimiento de laudos, como ya quedó expuesto en los casos analizados ante la imposibilidad de reinstalaciones se acuerda con el trabajador una indemnización, por ende, más erogación económica y menos posibilidades de recursos disponibles, lo que ha generado que el cumplimiento de laudos sea un problema importante a resolver por el Gobierno del Distrito Federal, ya que esto también conlleva a multas decretadas en perjuicio del erario por los mismos incumplimientos⁵⁵.

En los casos analizados en este capítulo la erogación presupuestal del Gobierno fue de un total de tres millones quinientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos, únicamente en cinco laudos, lo cual puede dar una referencia de la magnitud del problema y de las grandes cantidades de dinero que se pagan por concepto de cumplimiento de laudos en el Gobierno del Distrito Federal.

2.4. Mecanismos instaurados por el Gobierno para cumplir con los laudos

Para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla con un laudo que ha causado ejecutoria y que lo condena a cubrir diversas prestaciones, cuenta con una partida presupuestal específica en donde se asignan los recursos, es decir, el dinero que se utiliza para el pago de los laudos,⁵⁶ de tal manera que cada

⁵⁵ La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala las medidas de apremio: Artículo 148.- El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos. Artículo 150.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.

⁵⁶ Dentro del Clasificador por Objeto del Gasto expedido por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, se destina la partida presupuestal número 1316 denominada "Liquidaciones por indemnización y por sueldos y salarios caídos";

Dependencia de la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con una partida, a la cual anualmente se le asignan los recursos programados⁵⁷ para ejercerlos mediante el cumplimiento de los laudos.

El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Consejería Jurídica y de Asuntos Legales⁵⁸, remite a cada Dependencia los laudos que les corresponden, tomando en cuenta el área específica en donde laboró el trabajador, dicha Dependencia resulta ser la responsable directa de la relación laboral, y por ende, del cumplimiento del laudo.

Derivado de la gran cantidad de laudos favorables a los trabajadores y condenatorios al Gobierno del Distrito Federal, y a la dificultad económica y administrativa (por falta de plazas para reinstalaciones) que representa cumplir con los laudos, en el año 2005 se constituyó lo que se denominó La Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal⁵⁹, con lo cual se pretendía que existiera una equipo de servidores públicos de nivel medio superior o superior facultados para tomar decisiones, que

para que cada Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación y Entidad del Gobierno del Distrito Federal realice el pago de laudos.

⁵⁷ Anualmente cada Dependencia realiza un costeo de los laudos que se tienen por cumplir a efecto de contemplar dichos recursos en la presupuestación para el año siguiente, y en su caso, sean autorizados y programados para ejercerlos.

⁵⁸ Es la Dependencia del Gobierno del Distrito Federal que a través de la Dirección General de Asuntos Legales tiene como función, entre otras, representar a la Administración Pública en los juicios en que ésta sea parte, y requerir a las Dependencias, Unidades Administrativas, Órganos Político-Administrativos, los Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública los informes, dictámenes, documentación, objetos, apoyo técnico y demás elementos necesarios, para la defensa de los intereses del Gobierno del Distrito Federal. En el caso de los juicios laborales, un gran porcentaje de éstos cuya demanda inicial es contra el Jefe de Gobierno del Distrito Federal aunque los trabajadores estén adscritos a las distintas Dependencias, Órganos o Entidades, los lleva ésta área y los menos casos son defendidos en juicio por las propias áreas responsables directas de la relación laboral.

⁵⁹ La Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal es un órgano colegiado de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, regulado en el artículo 115 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, presidida y coordinada por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, con atribuciones para preparar y en su caso expedir las interpretaciones y homologación de criterios jurídicos que permitan la adecuada protección de los intereses generales y del patrimonio de la Ciudad de México.

analizaran las posibilidades de cumplimiento de laudos, llevaran a cabo las negociaciones que se tuvieran que hacer con los trabajadores favorecidos en los mismos, realizaran las conciliaciones que procedieran en aquellos juicios laborales que aún estuvieran en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal, y dieran el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por liquidaciones, indemnizaciones, o conciliaciones, derivadas de juicios laborales o laudos ya emitidos.

Asimismo, se estipula cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que todas las Dependencias, previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por conciliaciones de juicios en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal o por liquidaciones de laudos emitidos o sentencias definitivas dictados por autoridad competente favorables a los trabajadores al servicio de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán contar con el visto bueno de la Consejería Jurídica y de la Mesa de Asuntos Laborales.

De este modo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emite un Acuerdo cada año en el que Delega en el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la facultad de otorgar el Visto Bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos derivados de conciliaciones o liquidaciones por asuntos laborales, y en el que constituye la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.

Esta Mesa tiene por objeto principalmente que se homologuen los criterios jurídicos en materia de conciliaciones y laudos laborales para una adecuada protección de los intereses generales y del patrimonio de la Ciudad de México, y está integrada por un representante de la Secretaría de Gobierno, uno de la Secretaría de Finanzas, uno de la Oficialía Mayor y uno de la

Contraloría General, y es presidida por el Director General de Servicios Legales.⁶⁰

El procedimiento ante la Mesa de Asuntos Laborales opera de la siguiente manera: cada titular de Dependencia, Órgano Desconcentrado, Órgano Político Administrativo o Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal que tenga laudos que han causado ejecutoria y que se encuentran pendientes por cumplir, a través de sus áreas jurídicas y/o administrativas, exponen ante la Mesa las posibilidades económicas y administrativas con que cuentan para cumplir dichos laudos, o los problemas que se presentan para cumplimentarlo, presentando toda la documentación relacionada, la cual es revisada y analizada por los integrantes de la Mesa y, en caso de que la Oficialía Mayor o la Secretaría de Finanzas, por ser las áreas relacionadas con plazas y con presupuesto, respectivamente, tengan que emitir alguna opinión o ejecutar alguna acción, los representantes de éstas áreas ante la Mesa de Asuntos Laborales lo gestionan y se trata de cumplir con el laudo; si existe la posibilidad de negociar, se cita al trabajador para hacerlo y en su caso, se otorga el visto bueno para cumplir con el compromiso económico y cumplir irrestrictamente con el laudo.

En dos de los cinco casos que se expusieron en el presente capítulo (casos A y B), la Dependencia encargada de cumplir dichos laudos, siguió el procedimiento establecido por el Acuerdo que crea la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal, ya que los laudos se habían emitido en el caso A en el año 2004 y en el caso B en el año 2002, y no había sido posible cumplirlo por no tener las condiciones específicas que marcaba el laudo, sobre todo en el caso B que se ordenaba una reinstalación como de base en un puesto con nivel de confianza para el Gobierno, y ante la negativa de negociación por parte de los trabajadores durante varios años, no fue sino hasta el año 2007 que a través de la Mesa de

⁶⁰ Artículo 1º. y 2º. del Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 22 de febrero de 2008.

Asuntos Laborales se logró la negociación y se dio cumplimiento, lo cual representó varios años de pago de salarios caídos.

En el análisis de estos casos se pudo observar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolvió que los trabajadores no eran de confianza, por lo que les otorgó los derechos que ya se expusieron, y en el siguiente capítulo se analizarán los casos de trabajadores que ocupaban puestos iguales o similares y que el tribunal resuelve que sí son de confianza y les niega derechos en base a la ley, por lo que es de analizar hasta dónde la ley es rebasada por los criterios jurisprudenciales, hasta dónde éstos son contradictorios, hasta dónde influye la deficiencia de la defensa en los juicios por parte del Gobierno del Distrito Federal, y cómo es que la organización administrativa-laboral de los puestos de confianza en la administración pública local se convierten en un problema al llevar a cabo el cese de un trabajador de confianza.

ANEXO 1.

En seguida se mostrará una matriz de doble entrada o tabla que sintetiza los cinco casos expuestos en el presente capítulo, a efecto de visualizar claramente un resumen de los principales conceptos que se analizaron en cada uno de ellos como son: el tipo de puesto, las pruebas ofrecidas por el Gobierno del Distrito Federal que no acreditaron el status de trabajador de confianza, los criterios jurisprudenciales aplicados, las prestaciones concedidas y los mecanismos instaurados por el gobierno para cumplir con los laudos.

ANEXO 1

RESUMEN DE LOS CINCO LAUDOS ANALIZADOS EN EL CAPÍTULO II JUICIOS GANADOS POR LOS TRABAJADORES

CASOS	DENOMINACIÓN DE PUESTO	PRUEBAS OFRECIDAS POR EL GDF (que no acreditaron el status de confianza)	JURISPRUDENCIA APLICADA (criterios aplicados en los cinco casos expuestos)	PRESTACIONES CONCEDIDAS	MECANISMOS INSTAURADOS POR EL GOBIERNO PARA CUMPLIR CON LOS LAUDOS
Caso A	Coordinador administrativo	Nombramiento, prueba confesional, pruebas documentales (oficios, formatos e informes firmados por el actor)	Tesis P./J. 36/2006 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Novena época, pleno, febrero de 2006, p. 10. ⁶¹	Indemnización constitucional, pago de salarios caídos del año 2001 al año 2007, salarios devengados pendientes de pago, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional. El Gobierno erogó un monto de: \$ 1,070,326.67	Se siguió el procedimiento establecido por el Acuerdo que crea la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.
Caso B	Líder coordinador de proyectos	Nombramiento, renuncia en copia simple, prueba confesional, pruebas documentales, manual administrativo.	Informe de 1989, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 404-405. ⁶²	Indemnización por la no reinstalación, salarios caídos del año 2001 al 2007, parte proporcional de aguinaldo y parte proporcional de prima vacacional. El Gobierno erogó la cantidad de: \$ 1,518,609.05	Se siguió el procedimiento establecido por el Acuerdo que crea la Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.

61. Trabajadores al Servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza es necesario atender la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél.

62. Trabajadores al Servicio del Estado, requisito para determinar la calidad de los.

RESUMEN DE LOS CINCO LAUDOS ANALIZADOS EN EL CAPÍTULO II. JUICIOS GANADOS POR LOS TRABAJADORES

CASOS	DENOMINACIÓN DE PUESTO	PRUEBAS OFRECIDAS POR EL GDF (que no acreditaron el status de confianza)	JURISPRUDENCIA APLICADA (cuatro criterios que se aplicaron en los cinco casos)	PRESTACIONES CONCEDIDAS	MECANISMOS INSTAURADOS POR EL GOBIERNO PARA CUMPLIR CON LOS LAUDOS
Caso C	Homólogo a Jefe de departamento	Nombramiento, prueba confesional, prueba testimonial, prueba documental (catálogo de puestos)	Jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito, octava época. ⁶³	Indemnización por la no reinstalación, salarios caídos del año 2000 al año 2003, pago de parte proporcional de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional. El Gobierno erogó la cantidad de: \$ 559,560.67	La dependencia negoció directamente con el trabajador la no reinstalación por no tener plazas disponibles a cambio de una indemnización y el pago de las demás prestaciones concedidas.
Caso D	Homólogo a Jefe de departamento	Nombramiento, prueba confesional, prueba testimonial, prueba documental, manual administrativo.	Tesis de jurisprudencia número 315 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Cuarta Sala, 1917-1985, fojas 284. ⁶⁴	Reinstalación en el puesto, salarios caídos, el pago de la prima vacacional, pago de cotizaciones al ISSSTE, aguinaldos, y reconocimiento de la antigüedad del trabajador. El Gobierno erogó en dos partes la cantidad total de: \$ 619,608.07	Al no tener plazas disponibles, y la negativa del trabajador a recibir una indemnización, la dependencia reinstaló solo de hecho (sin plaza) y pagó demás prestaciones, dos años después consiguió una plaza similar a la que tenía el trabajador, y reinstaló formalmente pagando salarios caídos que realmente eran devengados desde la reinstalación virtual.

63. Trabajadores al servicio del Estado de confianza, este carácter no se determina por la denominación que del puesto haga en el nombramiento.

64. Trabajadores al servicio del Estado de confianza, competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de sus conflictos.

RESUMEN DE LOS CINCO LAUDOS ANALIZADOS EN EL CAPÍTULO II. JUICIOS GANADOS POR LOS TRABAJADORES

CASOS	DENOMINACIÓN DE PUESTO	PRUEBAS OFRECIDAS POR EL GDF (que no acreditaron el status de confianza)	JURISPRUDENCIA APLICADA (cuatro criterios que se aplicaron en los cinco casos)	PRESTACIONES CONCEDIDAS	MECANISMOS INSTAURADOS POR EL GOBIERNO PARA CUMPLIR CON LOS LAUDOS
Caso E	Subdirector	Nombramiento, prueba documental (catálogo de puestos)	Informe de 1989, tercera parte, Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 404-405. ⁶⁵	Indemnización constitucional, aguinaldo proporcional, prima vacacional parte proporcional. El Gobierno erogó la cantidad de : \$ 91,108.22	La dependencia cumplió con el laudo.

⁶⁵ Trabajadores al servicio del Estado, requisito para determinar la calidad de confianza de los.

CAPÍTULO III

Laudos que absuelven al Gobierno del Distrito Federal

En el presente capítulo se llevará a cabo el análisis de cinco laudos emitidos por el mismo Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los cuales se resolvió a favor del Gobierno del Distrito Federal, absolviéndolo del cumplimiento de las principales prestaciones reclamadas.

Se realizará el análisis de las semejanzas y diferencias entre las resoluciones, en primer lugar, en la acreditación que logra hacer el Gobierno del Distrito Federal ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de la calidad de trabajador de confianza; en segundo lugar, se analizará el marco normativo y los criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal para resolver los juicios; posteriormente, las características de los laudos y las prestaciones que le absuelven de cumplir al Gobierno del Distrito Federal; y por último, se examinará la procedencia del juicio de amparo directo en algunos juicios.

Se continuará distinguiendo a los cinco laudos que ahora se analizan a través de letras, a efecto de no hacer referencia a nombres reales o números de expedientes, las cuales serán: F, G, H, I, J.

3.1. Acreditación de la calidad de trabajador de confianza

En los casos F, G, y H los trabajadores de confianza que demandan el despido injustificado ostentaban cargos establecidos en forma expresa por la ley como de confianza: Subdirector, Jefe de Departamento y Director de Área, respectivamente, mientras que en los casos I y J los cargos de los trabajadores no eran señalados expresamente como de confianza, pero el Gobierno del Distrito Federal logró acreditar que la naturaleza de las funciones desempeñadas por dichos trabajadores eran de las señaladas por la ley como de confianza: de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, o control de adquisiciones, o bien, que esos

puestos eran de confianza por encontrarse contemplados en una disposición legal que formalizó su creación que así lo determinó expresamente.

A pesar de que la ley burocrática prevé una hipótesis de exclusión para los trabajadores que ocupan estos cargos, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje da entrada a las demandas, y determina, en primera instancia, si efectivamente los puestos de confianza son de los previstos en la ley o, si son de los no comprendidos en el precepto legal, pero pudieran clasificarse como de confianza dependiendo de la naturaleza de las funciones que desempeñe el trabajador en ese puesto.

Bajo esa premisa, es de señalarse que cuando un trabajador desempeña una actividad de las contempladas en el artículo 5º de la ley, no hay duda de que debe ser considerado de confianza por disposición expresa de la ley, y para el caso de que exista controversia en cuanto a la calidad de ese puesto, es decir, si es de base o de confianza, a efecto de que quede aclarado ese aspecto, sólo basta que se demuestre cuál era el cargo que ocupaba el trabajador para que se esté en posibilidad de determinar si se encuentra comprendido dentro de los señalados expresamente como de confianza, y de ser así, no debería existir razón jurídica alguna para que se demuestren las funciones que materialmente desempeñaba el trabajador, ya que el puesto se encuentra contemplado por la ley con tal calidad, así como la naturaleza de las funciones inherentes a ese cargo, o sea, la propia ley dispone expresamente cuáles son las funciones y los cargos de confianza de manera enunciativa.

De ser así, lo procedente sería que en el juicio laboral se decrete la absolución de las prestaciones que se reclamen, ya que, si bien es cierto, de los preceptos constitucionales y legales deriva que en general, los trabajadores al servicio del Estado pueden acudir ante los tribunales correspondientes para dirimir los conflictos de carácter laboral, incluyendo aquéllos en que como consecuencia de su separación se pretenda la reinstalación en el empleo o el pago de la indemnización correspondiente, también lo es que, tanto en la Constitución Federal como en la ley reglamentaria del artículo 123, se establece expresamente un tratamiento de excepción para los trabajadores de confianza, los cuales sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, o sea, por disposición

constitucional no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, y en términos del artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se les excluye también de la aplicación de ese ordenamiento legal.

Ahora bién, en los casos I y J, en los que los cargos no están comprendidos de manera expresa en el artículo 5º. de la ley burocrática, para aclarar la controversia sobre si deben ser considerados de base o de confianza, entonces cobra aplicación lo dispuesto en el artículo 7º. de la misma ley, en el sentido de que al crearse categorías o cargos no comprendidos en dicho precepto legal, la clasificación de base o de confianza que les corresponda, debe estar determinada expresamente por la disposición legal que formalice su creación, considerando la naturaleza de las funciones que realice el trabajador.

Es decir, para que se demuestre que el cargo que desempeña un trabajador, el cual no se encuentra comprendido en los enunciados por el artículo 5º citado, es de confianza, debe justificarse en el juicio por el titular de la dependencia demandada, además de cuál era el cargo que ocupaba el trabajador, acreditar que las funciones que realizaba eran de dirección, inspección, vigilancia o fiscalización, de carácter general, siguiendo los lineamientos establecidos por el referido artículo 7º, y que ese puesto o cargo que ocupa el trabajador es de confianza porque se encuentra contemplado en una disposición legal que formalizó su creación que así lo determinó expresamente, ya que de lo contrario, es decir, de no demostrarse esos supuestos o cualquiera de ellos, debe entonces estimarse que es un puesto de base y no de confianza, que fue justamente lo que sucedió en los casos analizados en el capítulo dos de esta tesis.

Los trabajadores de confianza sólo tienen derecho para reclamar aquellas prestaciones que se relacionen con las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, y no así para demandar prestaciones que derivan directamente del derecho a la estabilidad en el empleo, como son la indemnización constitucional o la reinstalación, por estar excluidos de ese derecho, así como de salarios caídos cuando que es una consecuencia de la acción principal, sin embargo, en los casos F, G, H I, y J los trabajadores demandaron como acción principal la reinstalación en sus puestos y el pago de salarios caídos.

En el caso F, el trabajador argumentó que fue cesado injustificadamente de su cargo como Subdirector de Área, que su superior jerárquico le instrumentó una constancia de hechos en la que se asentaron las causas por las que se le daba de baja⁶⁶, se relacionaron los archivos, documentación, personal y mobiliario que tenía a su cargo, y que se le hicieron una serie de imputaciones en forma arbitraria para determinar en forma unilateral la destitución de su cargo como Subdirector de Área adscrito a la Contraloría General del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal, contestó la demanda negando la procedencia de todas las prestaciones del trabajador en la demanda, argumentando que carecía de acción y derecho para reclamar dichas prestaciones por tratarse de un trabajador de confianza que carece del derecho de inamovilidad y estabilidad en el empleo, para comprobar esa calidad ofreció pruebas documentales consistentes en la Constancia de Nombramiento de Personal en la que consta la denominación del puesto y tipo de plaza que ocupaba, los recibos de pago, la constancia de hechos instrumentada al trabajador por haber incurrido en actos de rebeldía para con sus superiores, y el acta administrativa de entrega-recepción de los recursos de la administración pública del Distrito Federal en donde consta que el trabajador en su carácter de Subdirector de Área entregó los recursos humanos y materiales que tenía a su cargo, así como prueba confesional a cargo del actor y testimoniales.

El Tribunal valoró las pruebas ofrecidas por las partes y resolvió que le otorgaba pleno valor probatorio a las pruebas documentales consistentes en el nombramiento del actor en el que se corroboraba el puesto ostentado, el catálogo general de puestos del Gobierno del Distrito Federal, los recibos de pago, el acta de entrega-recepción del mobiliario, vehículos, libros, manuales y recursos humanos que tenía el reclamante, así como el reconocimiento del

⁶⁶ Es común encontrar que a los trabajadores de confianza al servicio del Estado se les instrumente una constancia de hechos en la que se asientan situaciones que resulten relevantes en la relación laboral o las causas que pueden motivar su cese, con el único objeto de dejar constancia de los hechos en el expediente del trabajador. Al ser trabajadores de confianza no les es aplicable el artículo 46 bis de la ley burocrática que contempla la obligación de levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato cuando se incurra en alguno de los casos señalados en el artículo 46 del mismo ordenamiento, que sólo es aplicable para los trabajadores de base.

actor en la prueba confesional de que ostentaba el puesto de subdirector de área, aceptando desempeñar las funciones específicas de dirección, ya que coordinaba, supervisaba y tenía facultades de decisión y representatividad dentro de la Contraloría General del Distrito Federal, por lo que se determinó que era un empleado de confianza.⁶⁷

En el caso G, el trabajador demandó como acción principal la reinstalación en su puesto de Jefe de Unidad Departamental, y presentó las pruebas que estimó convenientes para demostrar que fue cesado sin causa justa alguna, sin embargo, desde su demanda acepta que se desempeñaba como Jefe de Unidad Departamental y en los hechos narra las actividades que desempeñaba, las cuales encuadran en las que la ley prevé como de confianza.

El Gobierno del Distrito Federal al contestar la demanda negó la procedencia de todas y cada una de las prestaciones que reclamó el trabajador, y argumentó falta de acción y derecho por ser un trabajador de confianza, lo cual demostró a través de documentales que consistieron en la constancia de nombramiento en la cual consta la denominación del cargo, actuaciones oficiales en expedientes de procedimientos administrativos instaurados contra diversos servidores públicos, ya que el trabajador-actor se desempeñaba como Jefe de Unidad Departamental de Quejas y Denuncias, y tenía facultades para toma de decisión y representatividad del Gobierno del Distrito Federal, recibos de pago y el catálogo de puestos en donde consta el puesto que ostentaba el trabajador.

Asimismo, solicitó que se aplicara el artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria, el cual señala que se tendrá por confesión expresa y espontánea de las partes, sin necesidad de ser ofrecida como prueba, las manifestaciones contenidas en las constancia y actuaciones del juicio, y toda vez que el trabajador aceptó el puesto que ostentaba y las funciones, el Tribunal determinó que la calidad del trabajador era de confianza,

⁶⁷ En este caso, el trabajador con el carácter de Subdirector de Área y las funciones desarrolladas se encontraba claramente dentro del supuesto previsto en el artículo 5º fracción II, inciso a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en relación con lo dispuesto por el artículo 8º de la misma ley, se encontraba excluido de su régimen y únicamente tenía derecho a las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social.

por lo que absolvió a la parte demandada de reinstalar al actor en el puesto de Jefe de Unidad Departamental, así como de pagarle los salarios caídos, aguinaldos y vacaciones.

En el caso H, el trabajador ocupaba un puesto de Director de Área y demandó la reinstalación en su puesto y el pago de salarios caídos, entre otras prestaciones, el Gobierno del Distrito Federal contestó la demanda haciendo valer la excepción de previo y especial pronunciamiento de incompetencia, argumentando que el Tribunal carecía de facultades jurisdiccionales para conocer del conflicto, en razón de que el actor-trabajador ocupaba un cargo de confianza, al desempeñarse como Director de Área en razón del artículo 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, lo cual acreditó con la Constancia de Nombramiento, los recibos de pago, y la prueba confesional expresa, consistente en la manifestación contenida en la demanda, en la cual el propio trabajador reconoce y expresa que ostentó el puesto de Director de Área.

Con lo anterior, se acreditó fehacientemente que el trabajador era de confianza, sin ser necesario que el Tribunal examinara sus funciones específicas y mucho menos entrar al fondo del asunto, por lo que no procedió la reinstalación ni el pago de salarios caídos.

En los casos I y J, se da una situación distinta, los puestos que ostentaban los trabajadores eran de líder coordinador de proyectos y de enlace, respectivamente, mismos que son considerados como de confianza dentro de la estructura orgánica del Gobierno del Distrito Federal, pero que no se encuentran explícitamente señalados con esa calidad dentro de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que para estar en posibilidades de determinar si procedía la demanda por despido injustificado, de acuerdo con el artículo 7 de la citada ley y la jurisprudencia emitida por la Corte, el Tribunal procedió a analizar la naturaleza de la función desempeñada por los trabajadores a través de las pruebas ofrecidas por el Gobierno demandado, quien tenía la carga de la prueba para demostrar la calidad de confianza de dichos trabajadores.

Las pruebas ofrecidas en estos casos fueron: la Constancia de Nombramiento, el catálogo de puestos, los recibos de pago, la estructura orgánica autorizada de la Dependencia a la cual pertenecían las plazas en

donde se hacía constar que desde la creación de dichas plazas se consideraban con calidad de confianza, y además, en estos casos fue determinante la presentación de los manuales administrativos en los que se señalan las funciones específicas de cada puesto, así como, múltiples documentales consistentes en oficios, memorándums, e informes firmados por los trabajadores-actores en el juicio en donde se podía apreciar que tenían personal bajo su cargo, facultades para toma de decisiones, funciones de supervisión y coordinación e incluso manejos de valores.

Una vez que el Tribunal valoró las pruebas ofrecidas, determinó que en efecto se trataba de personal con funciones de confianza, por lo que no estaban protegidos por la ley en cuanto a la estabilidad en el empleo, y resolvió absolver al Gobierno de la reinstalación y pago de salarios caídos.

Aún cuando se cuestione lo concerniente a la causa o causas que motivaron la ruptura de la relación laboral, el ser trabajador de confianza carece de derecho a la estabilidad en el empleo, así como a las prestaciones que derivan de manera directa de ese derecho, y en consecuencia resulta irrelevante el análisis de la causa o causas que originaron la ruptura del vínculo laboral, puesto que la causa o causas de rompimiento de una relación de trabajo para efecto de determinar la procedencia o improcedencia de las prestaciones de carácter principal, es decir, indemnización constitucional o reinstalación, y la consecuencia de salarios caídos, sólo opera respecto de trabajadores de base.

3.2. Criterios jurisprudenciales aplicados

Para resolver los casos marcados con las letras F, G y H, en cuales los trabajadores ostentaban cargos expresamente señalados como de confianza por el artículo 5º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal se apegó a lo previsto en dicho artículo que en relación con lo dispuesto por el artículo 8º de la misma ley excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza y únicamente tienen derecho a las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social de acuerdo con lo previsto por el artículo 123 apartado B fracción XIV constitucional.

Para resolver los casos marcados con las letras I y J, en los cuales el Gobierno demandado logró comprobar la calidad de confianza de los trabajadores a través de demostrar con las pruebas desahogadas, que las actividades o funciones de los trabajadores eran de dirección, fiscalización, supervisión, auditoría, y manejo de fondos y valores, y que aún cuando los cargos que ostentaban no estaban expresamente señalados por la ley como de confianza, por las funciones que desarrollaban se determinaron de confianza, y el Tribunal resolvió en base al artículo 7º. en relación con los artículos 5º. y 8º. de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Además de apearse a la literalidad de la ley a través de los artículos ya señalados, el Tribunal fundamentó sus laudos en las tesis y jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación entre las que sobresalen las siguientes:

Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. No están protegidos por el apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado B, sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.⁶⁸

La interpretación expuesta en esta tesis, confirma lo dispuesto por el texto constitucional en cuanto a la no estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, y continuando con ese criterio, en la siguiente tesis se interpreta que cuando se comprueba la calidad de confianza del trabajador es procedente el cese del mismo sin configurarse un despido injustificado.

Trabajadores al servicio del Estado de confianza. Baja de los. Cuando existe constancia de que el nombramiento otorgado a un trabajador forma parte de la planta del personal que conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene la calidad de confianza, así como el propio demandante admite que tuvo conocimiento de los términos de ese nombramiento es correcto

⁶⁸ Jurisprudencia número 567, tomo V, parte SCJN, apéndice de 1995, página 374, instancia cuarta sala, séptima época.

que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, absuelva a la Dependencia del Estado que le dio baja.⁶⁹

A contrario sensu de los criterios jurisprudenciales analizados en el capítulo anterior, en las siguientes tesis se interpreta que la calidad de confianza de los trabajadores depende de que el puesto que ocupan sea uno de los enunciados expresamente por la ley, o en su defecto, que estén contemplados como de confianza en los catálogos de puestos de la dependencia.

Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. Este carácter deriva de la ley. La calidad de confianza de un puesto no la da la designación que sobre el particular se haga en el nombramiento respectivo, sino que depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente como de confianza por el artículo 5º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁷⁰

Trabajadores al servicio del Estado de confianza, no es necesario que la plaza que ostentan se especifique en el artículo 5º. de la ley burocrática. 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 dependencia o entidades, formará parte de su catálogo de puestos; lo 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 determinada plaza se considera de confianza, resulta irrelevante que ésta no se especifique en la Ley Burocrática.⁷¹

⁶⁹ Tesis de jurisprudencia número 580, toma V, parte SCJN, apéndice de 1995, página 382, instancia cuarta sala, octava época.

⁷⁰ Tesis de Jurisprudencia del tomo XII, del Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 1993, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito, octava época.

⁷¹ Tesis de Jurisprudencia, tomo XI, Semanario Judicial de la Federación, mayo página 418, sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, octava época.

Asimismo, para la resolución de los laudos analizados en el presente capítulo el Tribunal sustentó los siguientes criterios emitidos por la Suprema Corte, los cuales niegan el derecho al trabajador de confianza de demandar la reinstalación, indemnización y pago de salarios caídos.

Trabajadores de confianza al servicio de las Entidades Federativas. No están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo y, por tanto, carecen de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese. De conformidad con los artículos 115, fracción XIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123 apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo, por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.⁷²

El siguiente criterio plantea claramente que los derechos laborales de los trabajadores de confianza se limitan al salario y la seguridad social, por lo tanto, no les asiste el derecho de demandar reinstalación o indemnización.

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 cuando 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

⁷² Jurisprudencia número 4^a./J.252/93, del Tomo 65, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 65 mayo de 1993, página 20, instancia Cuarta Sala, octava época.

derecho está expresamente consignado en la facción IX de este apartado.⁷³

3.3. Características del laudo y prestaciones que se absuelven.

En los casos que se están analizando el Tribunal le otorga la razón a la parte demandada y la absuelve de las prestaciones más importantes que solicitaban los trabajadores de confianza, como lo son, la reinstalación y el pago de salarios caídos, a las que, como ya se señaló, en base a la ley y a la jurisprudencia, no les corresponde, y les concede a algunas otras derivadas de sus derechos de salario y seguridad social.

En el caso F, el trabajador demandó al Gobierno del Distrito Federal la reinstalación en el cargo de subdirector de área, adscrito a la Contraloría General del Distrito Federal, el pago de salarios caídos con todos y cada uno de los incrementos que se otorgaran a la plaza de Subdirector desde su despido hasta que se ejecute el laudo correspondiente, el pago de despensa, el pago por concepto de complemento a su salario, pago de vacaciones desde que lo despiden hasta que se ejecute el laudo respectivo, pago de prima vacacional por el mismo período, aguinaldo por el mismo período, pago de bono especial otorgado a los trabajadores en forma confidencial, prestaciones de carácter social del ISSSTE, FOVISSSTE, seguro de vida, y de gastos médicos.

Se declaró improcedente la reinstalación planteada por el actor, así como el pago de los salarios caídos, despensa, el pago de bono especial y de las aportaciones al ISSSTE, FOVISSSTE, seguros de vida y de gastos médicos. Se condenó al Gobierno al pago de la prima vacacional del último período vacacional que disfrutó en su cargo, y la parte proporcional del aguinaldo del último año laborado.

En el caso G, el trabajador demandó por considerarse objeto de un despido injustificado en su cargo de Jefe de Unidad Departamental o Jefe de Departamento, demandó las siguientes prestaciones: reinstalación en su puesto, pago de salarios caídos desde que fue cesado hasta que se llevara a

⁷³ Tesis de Jurisprudencia número P. LXXIII/97, Tomo V, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 1997, página 176, instancia pleno, página 176.

cabo su reinstalación, pago de aguinaldos y primas vacacionales por el mismo periodo y prestaciones económicas relativas a seguridad social y vivienda consistentes en comprobantes de cotizaciones durante todo el tiempo laborado.

En este caso al determinarse que la calidad del trabajador era de confianza, se absolvió a la parte demandada de reinstalar al actor en el puesto de Jefe de Unidad Departamental, así como de pagarle los salarios caídos, aguinaldos y vacaciones, de emitir constancias de prestaciones sociales y únicamente lo condenó al pago de una parte proporcional de aguinaldo correspondiente al último año laborado.

En el caso H, el trabajador demandó las siguientes prestaciones: el pleno reconocimiento de la existencia de la relación laboral, la reinstalación en el puesto que venía desempeñando, el pago de salarios caídos desde que le llevó a cabo el cese y hasta que se llevara a cabo la reinstalación, el reconocimiento por parte del Gobierno de la antigüedad genérica del trabajador, el disfrute y pago de vacaciones, primas vacacionales y aguinaldos generados durante la substanciación del juicio, tiempo extraordinario laborado, el pago de gastos médicos, el pago de salarios devengados correspondientes a los últimos tres días que laboró y la entrega de comprobantes de aportaciones hechas por el Gobierno a su favor por concepto de SAR y cuotas del ISSSTE desde que fue cesado y hasta que fuera reinstalado.

Se absolvió al Gobierno de todas las prestaciones reclamadas, excepto el reconocimiento de la antigüedad del trabajador, y el pago de los últimos tres días laborados, así como la parte proporcional de aguinaldo del último año.

En los casos I y J, las prestaciones demandadas fueron: la reinstalación, el pago de salarios caídos, el pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo durante el tiempo que durara el juicio, y el reconocimiento y pago de todas las prestaciones derivadas de las Condiciones Generales de Trabajo.

En ambos casos, se absolvió al Gobierno de todas las prestaciones por haber comprobado el gobierno que los trabajadores eran de confianza, y por lo que respecta a las prestaciones derivadas de las Condiciones Generales de Trabajo se resolvió que éstas aplican únicamente para los trabajadores de base.

3.4. Instancia de amparo directo.

Cuando se emite el laudo por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje éste puede ser recurrido por alguna de las partes o por ambas si se considera violatorio de garantías individuales, ya sea del trabajador o del Gobierno.

En el caso de un juicio de garantías interpuesto por el trabajador, tenemos, por ejemplo, el laudo identificado en el presente capítulo con la letra G, el trabajador consideró que éste era violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales, argumentando que no se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento y que la resolución recurrida adolecía de una debida fundamentación y motivación.

Intentó demostrar que las pruebas no se valoraron adecuadamente por la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoció del juicio laboral, en las que el trabajador demostraba (según su dicho) que a pesar del nombramiento de jefe de unidad departamental que tenía por la plaza que ocupaba, sus funciones no eran de las denominadas de confianza por la ley, así como que la Sala no se había pronunciado sobre la prestación reclamada relativa a las constancias de cotizaciones relativas a la seguridad social del trabajador, por lo que solicitó el amparo y protección de la justicia federal a efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el laudo y dictara otro en el que se valoraran todas y cada una de las pruebas existentes.

El Tribunal Colegiado de Circuito en materia de trabajo que conoció del amparo directo promovido contra el laudo, resolvió procedente el mismo y señaló que el laudo fue violatorio de garantías al no pronunciarse sobre la prestación relativa a la seguridad social y vivienda, así como de haber omitido valorar algunas pruebas, por lo que dejó insubsistente el laudo recurrido y ordenó se emita uno nuevo en el cual se considerara lo señalado.

Así pues, en este caso la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encontraba obligada a cumplir con la resolución del Amparo, y emitió nuevo laudo, en el cual, se revaloraron las pruebas y se confirmó que la calidad del trabajador era de confianza por lo que apoyados en la ley y la jurisprudencia ya citada, se absolvió al Gobierno de la reinstalación y pago de salarios caídos, y sí se condenó a éste a que emitiera los comprobantes de las

cotizaciones realizadas por la dependencia y por el trabajador a las instituciones de seguridad social por concepto de prestaciones de salud y vivienda del trabajador por el tiempo que duró la relación laboral.

Ahora bien, en el laudo identificado con la letra A, analizado en el capítulo dos de la presente tesis, el gobierno no acreditó la calidad de trabajador de confianza del actor y fue condenado a pagar una indemnización consistente en tres meses de salario integrado, salarios caídos y partes proporcionales de aguinaldo, vacaciones y primas vacacionales, por lo que el Gobierno del Distrito Federal interpuso juicio de amparo directo contra el laudo.

Al igual que en el caso anterior, como conceptos de violación manifestó que el laudo era conculcatorio de las garantías individuales que otorgan los artículos 14 y 16 de la constitución, argumentando que la Sala del Tribunal omitió valorar adecuadamente las pruebas y omitió un razonamiento lógico jurídico sobre los motivos por los cuales consideraba que el trabajador había sido despedido de manera injustificada, así como omitió también analizar las excepciones hechas valer en la contestación de la demanda, mismas que fueron la excepción de oscuridad en la demanda y la improcedencia de la vía.

En este caso se ratificó el laudo emitido por la Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el trabajador conservó las prestaciones ganadas en el juicio.

Al comparar el análisis de los laudos a favor del trabajador con el de los laudos que absuelven al Gobierno, se pueden contrastar varias cuestiones: los criterios jurisprudenciales contradictorios emitidos por el poder judicial, lo cual genera que en algunos casos se beneficie al trabajador y en otros al gobierno, pero que no define ni precisa de manera congruente una correcta interpretación de las normas respecto a la situación jurídica del trabajador de confianza al servicio del Estado.

Mucho menos resuelve la problemática de fondo que existe en el Gobierno del Distrito Federal y en muchas entidades federativas, sobre el mal manejo administrativo de los puestos de confianza y de la manera en que se realizan los ceses de éstos trabajadores. La deficiente defensa que realiza el gobierno en los juicios laborales también influye en el problema. Y resolver de fondo si la no estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza es una

política congruente con la actual situación del estado mexicano, tema que se abordará en el siguiente capítulo.

ANEXO 2.

A continuación se presenta una matriz de doble entrada o tabla que resume los cinco casos expuestos en el presente capítulo, a efecto de visualizar claramente una síntesis de los principales conceptos que se analizaron en cada uno de ellos como son: el tipo de puesto, las pruebas ofrecidas por el Gobierno del Distrito Federal que sí acreditaron el status de trabajador de confianza, los criterios jurisprudenciales aplicados y las prestaciones concedidas.

ANEXO 2

RESUMEN DE LOS CINCO LAUDOS ANALIZADOS EN EL CAPÍTULO III

JUICIOS GANADOS POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CASOS	DENOMINACIÓN DE PUESTO	PRUEBAS OFRECIDAS POR EL GDF (que sí acreditaron el status de confianza)	JURISPRUDENCIA APLICADA (criterios aplicados en los cinco casos expuestos)	PRESTACIONES CONCEDIDAS
Caso F	Subdirector	Nombramiento, prueba confesional, prueba testimonial, pruebas documentales (recibos de pago, constancia de hechos, acta de entrega-recepción, oficios firmados por el trabajador)	Jurisprudencia número 567, tomo V, parte SCJN, apéndice de 1995, página 374, instancia cuarta sala, séptima época. ⁷⁴	Pago de prima vacacional del último período laborado, y parte proporcional de aguinaldo del último año laborado.
Caso G	Jefe de Departamento	Nombramiento, prueba confesional, pruebas documentales, manual administrativo.	Tesis de jurisprudencia número 580, tomo V, parte SCJN, apéndice de 1995, página 382, instancia cuarta sala, octava época. ⁷⁵	Pago de parte proporcional de aguinaldo del último año laborado.
Caso H	Director de Área	Nombramiento, prueba confesional, prueba testimonial, pruebas documentales.	Tesis de Jurisprudencia, tomo XII, Semanario Judicial de la Federación, noviembre de 1993, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito, octava época. ⁷⁶	Reconocimiento de antigüedad, pago de los últimos tres días laborados y pago de parte proporcional de aguinaldo del último año.

⁷⁴ Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. No están protegidos por el apartado “B” del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo.

⁷⁵ Trabajadores al servicio del Estado de confianza. Baja de los.

⁷⁶ Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. Este carácter deriva de la ley.

RESUMEN DE LOS CINCO LAUDOS ANALIZADOS EN EL CAPÍTULO III
JUICIOS GANADOS POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CASOS	DENOMINACIÓN DE PUESTO	PRUEBAS OFRECIDAS POR EL GDF (que sí acreditaron el status de confianza)	JURISPRUDENCIA APLICADA (criterios aplicados en los cinco casos expuestos)	PRESTACIONES CONCEDIDAS
Caso I	Líder Coordinador de Proyectos	Nombramiento, prueba confesional, pruebas documentales, catálogo de puestos, manual administrativo, estructura orgánica autorizada.	Tesis de Jurisprudencia, tomo XI, Semanario Judicial de la Federación, mayo página 418, sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito, octava época ⁷⁷	Ninguna
Caso J	Enlace	Nombramiento, prueba confesional, pruebas documentales, catálogo de puestos, manual administrativo, estructura orgánica autorizada.	Jurisprudencia número 4ª./J.252/93, del Tomo 65, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tomo 65 mayo de 1993, página 20, instancia Cuarta Sala, octava época. ⁷⁸	Ninguna

⁷⁷ Trabajadores al servicio del Estado de confianza, no es necesario que la plaza que ostentan se especifique en el artículo 5º. de la ley burocrática.

⁷⁸ Trabajadores de confianza al servicio de las Entidades Federativas. No están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo y, por tanto, carecen de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese.

ANEXO 3

Se presenta un cuadro comparativo general sobre los estudios de caso analizados en el capítulo dos y en el capítulo tres, laudos a favor del trabajador de confianza y laudos que absuelven al Gobierno del Distrito Federal, respectivamente; a efecto de comparar claramente cómo una demanda laboral interpuesta por trabajadores de confianza del mismo nivel o jerarquía puede ser resuelta en un sentido y en otro.

PUESTO DE CONFIANZA	LAUDO A FAVOR DEL TRABAJADOR	LAUDOS QUE ABSUELVE AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Coordinador Administrativo, homólogo a Director de Área (CASO A)	X	
Subdirector de Área (CASO E)	X	
Homólogo a Jefe de Departamento (CASO C)	X	
Homólogo a Jefe de Departamento (CASO D)	X	
Líder Coordinador de Proyectos (CASO B)	X	
Director de Área (CASO H)		X
Subdirector de Área (CASO F)		X
Jefe de Departamento (CASO G)		X
Líder Coordinador de Proyectos (CASO I)		X
Enlace (CASO J)		X

LAUDO A FAVOR DEL TRABAJADOR

- Considerados de Base
- Laudo otorgándoles reinstalación en plazas con el mismo nivel pero de base
- Otorgando salarios caídos
- Otorgando pagos de aguinaldos, vacaciones, primas vacacionales, horas extras o indemnización.

**EROGACIÓN PRESUPUESTAL DEL GDF PARA CUMPLIR
SÓLO CON ESTOS LAUDOS:**

\$ 3, 589, 458. 21

Y problemática de reinstalar en plazas inexistentes por las características ordenadas en los laudos.

LAUDOS QUE ABSUELVE AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

- Considerados de Confianza
- Laudo negando reinstalación por considerarlos sin derecho a la estabilidad en el empleo
- No procedió pago de salarios caídos
- Sin derecho a indemnización

CAPÍTULO IV

Perspectivas y Tendencias sobre la estabilidad en el empleo y el derecho laboral burocrático

En el presente capítulo se analizarán las perspectivas o enfoques del tema presentando los debates actuales y tendencias sobre la estabilidad en el empleo como concepto medular del problema, se realizará un acercamiento al manejo del tema en algunos países de América Latina y se abordará el análisis de la crisis en que se encuentra el derecho laboral burocrático. Finalmente se presentarán las estadísticas y cifras sobre laudos en el Gobierno del Distrito Federal durante el período 2005-2008.

4.1. Debates actuales y tendencias sobre la estabilidad en el empleo

Decisivamente, el concepto de la estabilidad en el empleo y el régimen del despido, están detrás del problema planteado. Con la idea de estabilidad laboral o estabilidad en el empleo la doctrina laboral ha desarrollado teorías y conceptos que dan cuenta y muchas veces han justificado la permanencia de las relaciones de trabajo, en el sentido de que el trabajador tiene una serie de prerrogativas que le deben permitir continuar en su puesto de trabajo.

De esta manera, la permanencia del trabajador en su fuente de trabajo ha sido considerada, según la doctrina laboral latinoamericana de los últimos tiempos, como un valor inherente a la conformación y la vida de la relación trabajador-empleador. La estabilidad laboral tiene sentido para el trabajador en la medida que le permite tener certeza de su fuente de trabajo y, en consecuencia, de su sustento y el de las personas que económicamente dependen de él.

Esta estabilidad laboral trata de prevenir y a veces paliar las consecuencias de una ruptura definitiva y brusca de la relación laboral, situación que adquiere una particular importancia en casos en los cuales no

existe una cobertura o asistencia amplia a las personas que pierden su empleo, como lo es el caso de México.

Diferentes autores han abordado el problema de la conceptualización de la estabilidad laboral, en todos los casos los conceptos existentes pueden dividirse en dos corrientes: aquellas que ven a la estabilidad como una garantía legal frente a cualquier tipo de ruptura de la relación laboral, o bien aquellas que asimilan a la estabilidad con el régimen relativo al despido individual, siendo ésta última versión la predominante entre los autores latinoamericanos.⁷⁹

En países como el nuestro y otros de Latinoamérica la estabilidad aparece como un mecanismo con un doble perfil preventivo, tratando de inhibir las rupturas innecesarias y abusivas de la relación laboral, estableciendo un régimen amplio y variado para tales fines, pero también correctivo tratando de ofrecer al trabajador afectado no sólo los mecanismos de defensa frente a la ruptura, sino también intentando auxiliarlo para enfrentar los problemas derivados de la pérdida del empleo. Se trata de una teología normativa cuya eficacia deja mucho que desear a pesar de los esfuerzos que muchos países han hecho en los últimos años.

El tema de la estabilidad ha sido considerado como un tema clásico del derecho del trabajo en el siglo XX, pero es un hecho que las teorías que se tenían desde que nació el concepto han sido superadas por la realidad, la estabilidad concebida como una garantía para el trabajador atraviesa por una crisis que se traduce en el divorcio entre sus fines originales que se tuvieron en su adopción legal y su concreción práctica hoy día. Su estudio debe realizarse bajo una perspectiva integral, más amplia y más completa, en donde se abarquen sectores del orden jurídico (como la seguridad social), y sectores de trabajadores, como los llamados de confianza que aquí abordamos, que de una u otra manera, tienen que ver de forma inmediata o mediata con el tema de la

⁷⁹ Reynoso Castillo, Carlos, *Las relaciones laborales en México. La crisis de un modelo*, *Revista Derecho Laboral*, t. XXXIII, núm. 160, Montevideo, Uruguay, octubre-diciembre de 1990.

permanencia de las relaciones de trabajo y en particular del fenómeno de la pérdida del empleo.

En el caso del régimen burocrático, como ya se ha mencionado, sólo los trabajadores de base gozan de la estabilidad, y cuentan con el cese como mecanismo de ruptura que tiene requisitos. Sin embargo, no existe un régimen que hable específicamente del cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y la jurisprudencia ha sido oscilante en los últimos años al establecer, en unas ocasiones sí y en otras no otorgarle esa categoría de confianza y no darle derechos o considerarlo de base y otorgarle el beneficio de la inamovilidad.

Por esta situación, en materia de estabilidad en el empleo una de las tendencias que se vienen observando en muchos países en un intento de avanzar hacia una nueva manera de concebir la estabilidad, en particular de los trabajadores de confianza, en el sector burocrático, que tradicionalmente ha sido vulnerable a los cambios políticos es la implementación de los servicios civiles o también llamados públicos de carrera. En efecto, el 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del servicio profesional de carrera de la administración pública Federal la cual trata de reivindicar al trabajador de confianza otorgándole cierta estabilidad.

En el caso del Distrito Federal, materia de esta investigación, el servicio público de carrera ha representado una política pública que se ha pretendido adoptar con el fin de profesionalizar a los servidores públicos, fomentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, y con esto mejorar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, lo cual en base a su funcionamiento genera una estabilidad a los trabajadores de las instituciones sujetas a él, garantizando su ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito y la igualdad de oportunidades en un marco de legalidad.

Sin embargo, y a pesar de que en el Gobierno del Distrito Federal, se creó el servicio público de carrera al expedirse la ley el 13 de junio del año 2000, la cual entraría en vigor al día siguiente de su publicación, ésta fue desde entonces letra muerta, nunca se ha aplicado dicha ley, y los procedimientos relativos al ingreso al servicio público, la profesionalización, permanencia y desarrollo, así como los beneficios y causas de baja de los servidores públicos de carrera nunca entraron en vigor, ya que a través de un artículo transitorio se

prorrogó varias veces la fecha de entrada en vigor de dichos procedimientos hasta que finalmente se abrogó la ley.

Posteriormente, el 8 de octubre de 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se expidió la nueva ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal y se abroga la anterior, sin embargo, a través del artículo primero transitorio se dispone que entrará en vigor el primero de enero del año 2011 y las disposiciones relativas a los procedimientos entrarán en vigor el primero de julio del 2011.

La aplicación efectiva de esta ley a los trabajadores de confianza representaría parte de una solución a la problemática de los despidos, ya que podría ser un instrumento para su profesionalización y su posible permanencia en el puesto, poniendo freno a la arbitrariedad de los titulares del poder. Pero al mismo tiempo, representa una garantía para que el Estado no se vea amenazado por las reclamaciones incongruentes de trabajadores de confianza de alto nivel, los cuales seguirán teniendo un amplio margen de discrecionalidad en donde los méritos objetivos para el desempeño de un cargo son, no siempre determinantes.

No obstante, si bien esta nueva ley tiene la virtud de volver a poner en la discusión el añejo tema de la estabilidad de los trabajadores de confianza, presenta por lo menos dos aspectos que la hacen frágil: uno, la falta de compatibilidad entre esta ley y las normas laborales ya existentes; y dos, el campo de aplicación de estas normas, por ahora sólo involucran al sector centralizado de la administración pública local.

Por otra parte, para bien o para mal, en la determinación sobre el acceso, permanencia o separación de un trabajador de confianza de alto nivel, sigue habiendo un amplio margen de discrecionalidad.

La nueva ley dispone en su artículo cinco que los servidores públicos de carrera son los trabajadores de confianza que ocupen puestos de: director de área y homólogos, subdirector de área y homólogos, jefe de unidad departamental y homólogos y personal de enlace y líder coordinador de proyecto.⁸⁰

⁸⁰ Artículo 5º. de la ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal.

Asimismo, señala que la permanencia y desarrollo de los trabajadores en sus puestos constituyen los ejes fundamentales del sistema y tienen por objeto garantizar la estabilidad administrativa y promoción de los servidores públicos de carrera.⁸¹

Las preguntas que están en el aire son: por qué no se ha podido llevar a cabo la aplicación del servicio público de carrera en el Distrito Federal, por qué se ha prorrogado su entrada en vigor desde el año 2000 en que se expide la primera ley hasta el año 2011 en que se contempla su posible aplicación, (es de suponer que se puede volver a prorrogar). Acaso no es conveniente a los intereses de los altos funcionarios, políticos electos por vía de sufragio que ocupan altos cargos en el gobierno y que requieren cumplir con compromisos políticos y compadrazgos a través de la ocupación de cargos en la administración pública?. O el gobierno del Distrito Federal no cuenta con la capacidad para organizar el sistema? esto derivado de múltiples problemas administrativos que se acarrean en la administración de los recursos humanos.

La aplicación del servicio público de carrera se hace necesaria por la alternancia partidista que se está viviendo en México a través de su reciente vida democrática, y para contar con una administración pública moderna que genere resultados positivos a la sociedad, dejando de lado el viejo paradigma de la burocracia. Sin embargo, es la estabilidad en el empleo, sin duda, uno de los temas más cuestionados, hoy en día se han escuchado los más importantes argumentos encaminados a mostrar lo obsoleto de este conjunto de disposiciones encaminadas a fomentar la permanencia del trabajador en su empleo, contrastando esta nueva posición con toda la teoría desarrollada sobre el tema desde su aparición. Actualmente, el principal argumento esgrimido en contra de la estabilidad es el que señala la como un conjunto de normas que inhiben el empleo y que evitan el que un empleador encuentre maneras más flexibles de contratar, en función de las necesidades de la empresa, a nuevos trabajadores. Sin duda, esto se ve reflejado en la modificación del régimen de estabilidad por modalidades de contratación más diversas y de corta duración, esto representa la tendencia más importante que se está presentando en los

⁸¹ Artículo 55 de la ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal.

últimos años, la contratación por honorarios, los intermediarios, entre otras, situación que también se presenta en derecho laboral burocrático.

Otra cuestión de gran importancia en el panorama de las regulaciones y alcances de la estabilidad de los servidores públicos, es toda la serie de disposiciones que, incluidas en otros ordenamientos legales, pueden eventualmente ser aplicadas a un servidor público, estableciendo así otras posibles responsabilidades aparte de la laboral que afectan su estabilidad laboral.

Ahora bien, como parte de los debates actuales en la rama del derecho laboral en general, están algunos temas que para México han resultado difíciles de resolver y que han roto con los esquemas clásicos regulados por las normas laborales, por ejemplo: la flexibilidad en los horarios de trabajo, la disminución de derechos adquiridos, la subcontratación de parte de los procesos productivos, las nuevas modalidades de remuneración, la flexibilidad de los puestos de trabajo, la compactación de tabuladores, los esquemas de productividad, etcétera.

Temas todos que podrían analizarse ampliamente, sin embargo, en esta parte del trabajo solo se mencionan por ser parte de los cambios que se han experimentado en las relaciones de producción, todo esto a raíz de la globalización del derecho laboral, de la desregulación del mercado financiero mundial que implica una necesidad de aumento en la productividad, eficacia y competitividad de las empresas, todo esto en conjunto ha sido nombrado por el Gobierno Federal como una **nueva cultura laboral**.

En el fondo el debate se centra en saber si el derecho del trabajo se debe seguir viendo como un derecho protector de los trabajadores, como originalmente se concibió en países como el nuestro, o bien se debe admitir la necesidad y conveniencia de ajustar ese marco legal a las necesidades de la economía, lo cual se traduciría en modificaciones a los grandes principios en los cuales se apoyó el derecho latinoamericano en su surgimiento, tales como la irrenunciabilidad de los derechos y la norma más favorable para el trabajador, entre otros.

Se habla específicamente de **flexibilizar el derecho laboral**, entendiéndose por esto **la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación**

de la protección laboral clásica, con la real o presunta finalidad de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa.⁸²

Específicamente en materia de estabilidad en el empleo, algunas de las propuestas de reforma que se han manejado en México son: se busca a veces eliminar, por ejemplo, la presunción de la existencia de un contrato por tiempo indeterminado, reconociendo el periodo de prueba en los contratos, a veces se hace una nueva presentación en las causas de despido justificado, se modifica la forma de hacer el aviso de rescisión, así como sus efectos, se reconoce la posible movilidad por razones de productividad, se admite una posible compensación por cambio de adscripción y se suprime la reinstalación forzosa.⁸³

De esta manera, se pretende avanzar hacia una nueva concepción y conceptualización de la estabilidad en el empleo, en donde la garantía a la permanencia en el empleo se vería diluída.

4.2. Un acertamiento al tema en América Latina

En los países latinoamericanos, el derecho del trabajo en particular, es un derecho que recupera la herencia de la tradición romanista, es un derecho escrito fundamentalmente, y su elaboración es, antes que nada, una tarea del Estado, contrariamente a lo que sucede en países anglosajones donde los órganos jurisdiccionales juegan un papel más relevante en el proceso de creación normativa. Estas características de los sistemas jurídicos latinoamericanos se reflejan en la conformación del régimen del despido, en el cual puede constatarse una preocupación por el legislar de manera exhaustiva ciertos aspectos, por ejemplo de las justas causas de despido (con excepción de Argentina y Uruguay).

Asimismo, en las constituciones políticas existen referencias directas o indirectas al tema de la estabilidad en el empleo, situación que inició en 1917

⁸² Ermida Uriarte, O., *Algunas reacciones de la legislación laboral, latinoamericana ante las políticas de ajuste económico*, Derecho Laboral, t. XXXV, núm. 165, Montevideo, enero-marzo 2002.

⁸³ Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, p. 167.

con la constitución de México, que marcó la tendencia social de la protección del trabajador.

Países como Venezuela, Perú, Brasil y Uruguay, han reconocido a nivel constitucional la estabilidad en el empleo, pero no precisan los términos en los cuales funcionará tal protección, dejando esta tarea a la legislación secundaria.

En cambio, México, Panamá y Costa Rica, tienen normas constitucionales más precisas, seguidos por leyes secundarias o códigos en donde se hacen las precisiones concretas sobre los alcances de los principios constitucionales.

En general, en Latinoamérica, el régimen del despido encuentra su fuente más importante en códigos y leyes laborales, que abarcan específicamente dos aspectos: las condiciones de ejercicio del despido y las sanciones contra el no respeto de dichas condiciones.

Ahora bien, así como en México, en todo Latinoamérica fuente importante de derecho es la jurisprudencia, pero en Brasil es considerada fuente de primer orden del derecho del trabajo y después la ley, mientras que para el resto de los países, la jurisprudencia aparece sólo después de la analogía y los principios generales del derecho. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, la jurisprudencia ha jugado un papel importante en la conformación del régimen jurídico del despido. Su importancia se manifiesta no solamente en la interpretación de las normas existentes, sino también a través de la extensión o la limitación del campo de aplicación de éstas.⁸⁴

En Uruguay, la jurisprudencia ha creado conceptos básicos del régimen del despido como *extinción del contrato* y *despido abusivo*; en Argentina, los tribunales deben indicar de manera casuística cuándo ha habido *justa causa* para despedir. En México, la jurisprudencia es contradictoria y los tribunales utilizan indistintamente unos criterios y otros.⁸⁵

Las características generales del régimen jurídico del despido en América Latina, pone de manifiesto las principales tendencias del tema a la luz

⁸⁴ Barroso Figueroa, J., *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Temática Económica, 1994, p. 76.

⁸⁵ Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, p. 205.

de las variaciones a la legislación correspondiente en los últimos años, haciendo hincapié en algunos elementos relativos a su efectividad.

Países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, han sido considerados como representativos en tener sistemas jurídicos que muestran las diversas soluciones legales en el tema del despido y la garantía de la estabilidad laboral.

El despido, entendido como la facultad del empleador para dar por terminado la relación laboral, ha seguido una evolución paralela a la del derecho del trabajo en su totalidad. Originalmente, influidos por el Código de Napoleón de 1804, los países latinoamericanos incluyeron las reglas relativas a la ruptura de los contratos de trabajo, entre las cuales se encuentra el despido, dentro de los códigos civiles, concretamente dentro del capítulo del ~~arrendamiento de servicios~~, aunque, de manera excepcional, aparecen estas normas en los códigos de comercio en los países de Argentina, Venezuela y Brasil en la parte de ~~ruptura de los contratos~~.

Así, bajo una concepción de tipo liberal, que partía del supuesto de la existencia de una igualdad de las partes en el contrato, se consideró que las posibilidades de dar por terminado el mismo serían iguales para los contratantes. Esta tendencia se rompe cuando se imponen limitaciones a la ruptura del contrato por parte del empleador, iniciando esta concepción social en la Constitución mexicana de 1917, la cual introdujo la ~~causa justa~~ como elemento necesario para despedir a un trabajador. Este antecedente mexicano constituyó históricamente un modelo de referencia a partir del cual, otros países latinoamericanos adoptaron más tarde disposiciones similares.

Esta evolución ha permitido diversas reflexiones teóricas: por un lado, los especialistas latinoamericanos del derecho del trabajo se esforzaron por dar un fundamento y una justificación al trabajador para ~~permanecer~~ en su empleo. Ello provocó la abundancia de estudios en torno a lo que se dio en llamar la ~~estabilidad en el empleo~~. En algunos casos se trata de teorías desarrolladas originalmente en Europa, entre éstas hay algunas que, basándose en conceptos de derecho civil, hablan de la existencia de una ~~propiedad del empleo~~ o ~~posesión del empleo~~ de parte del trabajador.

La evolución de la legislación en la materia ha permitido presentar, tradicionalmente, al régimen del despido como un mecanismo que tiende a una

limitación progresiva de la facultad del empleador para romper el contrato o la relación del trabajo de manera unilateral, y en consecuencia como un conjunto de normas protectoras de los trabajadores frente a las rupturas arbitrarias. Sin embargo, el análisis específico de estas normas permite mostrar las limitaciones y los alcances de dicha protección.

Ahora bien, ya correlacionando el tema de la estabilidad en el empleo con los trabajadores de confianza, en varios países de América Latina, al igual que en México la estabilidad no está prevista para los trabajadores de confianza, quienes también tienen normas especiales y de excepción como una constante en toda la región.

Por ejemplo, en Perú la legislación adoptada con posterioridad a 1985 reconoce de igual manera la ausencia del ~~derecho~~ derecho a reposición+ de los trabajadores de confianza; en Argentina aunque no existe una regulación especial sobre la materia, de manera constante se alude a cierto tipo de trabajadores como los ~~empleos~~ empleos de dirección+; en Bolivia los directores, gerentes, administradores y en general los empleados con puestos directivos la mayoría de las veces no son considerados como trabajadores, en el caso de Brasil las normas relativas a la estabilidad en el empleo son inaplicables para los trabajadores que tengan una ~~función~~ función de confianza+.⁸⁶

En México tanto en el derecho laboral común como en el burocrático, se establece la posibilidad de que a los trabajadores de confianza se les pueda rescindir su relación de trabajo si existe motivo razonable de pérdida de confianza, y una situación similar se presenta en la legislación de Panamá y de Chile. Por su parte en Brasil, este tipo de trabajadores no pueden beneficiarse de las garantías de estabilidad, y en Venezuela están excluidos de las indemnizaciones aumentadas en caso de despido injustificado.

En países como México, Panamá y Argentina se han tenido antecedentes en jurisprudencias que reflejan la necesidad de limitar y precisar el concepto de pérdida de confianza, y los tribunales han señalado que la apreciación subjetiva del empleador de los hechos constitutivos de la falta no

⁸⁶ Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, p. 504.

es suficiente para justificar un despido, de tal suerte que han estimado necesario que dicha apreciación esté fundada en situaciones objetivas.

En cuanto a las normas internacionales que abordan el tema de la estabilidad del empleo, existen tratados celebrados entre los países latinoamericanos pero pocos lo tratan, sin embargo, es importante señalar el papel que ha jugado la actividad de la Organización Internacional del Trabajo en el desarrollo del tema en la región configurando todo un régimen del despido.

El trabajo de la OIT en el ámbito internacional se puede resumir en tres etapas: una primera que se podría denominar de toma de conciencia del problema, iniciada en 1950 en la sesión número 33 de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual adoptó una resolución señalando la importancia del tema. Una segunda etapa, en 1962 con la recomendación internacional número 119 sobre la terminación de la relación de trabajo, que sería adoptada durante la sesión número 47 de la Conferencia. Este instrumento tuvo una gran influencia sobre los países latinoamericanos y ciertos países adoptaron la idea de ~~la~~ justificación del despido en su respectiva legislación nacional como Chile, Panamá y Perú. Y finalmente, una tercera etapa con la consolidación del sistema normativo internacional iniciada en 1981 con la inscripción del tema de la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador en la sesión número 67 de la Conferencia Internacional del Trabajo, y culminada en 1982 con la adopción del convenio 158 y la recomendación 166 sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.⁸⁷

Ahora bien, más recientemente, las tendencias que en la región latinoamericana se vienen dando en los últimos años, concretamente hacia finales del siglo XX es una situación curiosa y hasta cierto punto paradójica y contradictoria, ya que por un lado están los esfuerzos de reforma que responden a la lógica de apertura de mercados, globalizadora y flexibilizadora, mientras que por el otro, hay reformas que bien pudieran inscribirse en la tradición proteccionista que caracterizó al derecho del trabajo en épocas precedentes. En el primer grupo, estarían reformas como las de Argentina en

⁸⁷ Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, p. 214.

1991, 1995 y 1998; Perú en 1991, 1995 y 1997; Colombia en 199; Ecuador en 1991; Venezuela en 1997 y Brasil en 1998. Por otra parte, en la visión proteccionista, estarían también algunas reformas recientes tales como las de Venezuela en 1996, Costa Rica en 1993 y el Salvador en 1994.⁸⁸ Seguramente cada país tiene sus condiciones concretas y contexto específico para tomar tal o cual alternativa, sin embargo, estos cambios recientes en muchos países muestran el dinamismo y el cambio que se viene dando en el tema, en el que México se ha quedado al margen.

Si bien es cierto a partir de la nueva tendencia de globalización económica, integración económica y mundial México inició una serie de cambios de tipo estructural a su economía, también es cierto que en el tema de la situación laboral no se ha decidido a reformar de fondo el régimen jurídico.

4.3. Crisis del derecho laboral burocrático

La palabra crisis evoca la idea de dificultad, disfunción que altera una situación dada como normal o usual, y en efecto, esta rama jurídica se encuentra hoy en dificultades. Esta crisis en realidad abarca a toda la rama del derecho laboral, no sólo el burocrático, ambas ramas tienen problemáticas compartidas y otras que por sus características específicas se deben tratar de resolver por separado.

En cuanto al derecho laboral común, la crisis tiene que ver con las maneras como se ha venido cambiando, formal o informalmente, a las normas laborales que constituyen lo que se considera como sus instituciones y pilares básicos, por ejemplo, hoy en día las modalidades de acceso al empleo, las nuevas formas de contratación individual, la modulación en el pago de prestaciones, la crisis del sindicalismo y sus acciones, el replanteamiento de la antigüedad como eje articulador de derechos, el régimen nuevo de pensiones que también está en el ámbito burocrático, entre otras, son temas que se encuentran en la práctica, en una evolución vertiginosa que muchas veces las

⁸⁸ Von Potobsky, G, "Evolución de la legislación laboral en América Latina: influencia y tendencias", Revista Derecho del Trabajo, año LX, núm. 4, Buenos Aires, abril de 2000, p. 73.

aleja de su sentido y alcances con los que históricamente los concibió el legislador. Esto aunado al cambio de estructura estatal que ha tenido México en los últimos años en donde los esquemas de los trabajadores ya sea al servicio del Estado o al de la iniciativa privada han cambiado, y dentro de esa nueva estructura estatal no escapa también el ámbito de la impartición de justicia laboral.

Entre los más importantes problemas que presenta el derecho laboral en general a inicios del siglo XXI está el cuestionamiento de que ha sido objeto una de las premisas a partir de las cuales nació y se ha venido construyendo, esta es, a la visión que se tuvo de esa estructura normativa, estructura que se pretendía sólida y que venía en auxilio de las personas que viven de su actividad mediante un pago, la justificación filosófica y humanística misma de las normas laborales no encontrarían contrargumento para oponerse a su nacimiento y fortalecimiento, salvo aquellos señalamientos surgidos de la lógica de la ganancia como fin de las empresas.⁸⁹

Actualmente se proponen nuevos paradigmas que sitúan al mercado y la ganancia como ejes articuladores de las políticas económicas y sociales de un país y por ende del derecho del trabajo, sin embargo, no puede o debe olvidarse el carácter protector de las normas laborales. Sin duda, el contexto en el cual derecho laboral nació y creció ha cambiado y ello replantear los esquemas teóricos que permitan explicar las nuevas realidades y avanzar hacia una renovación y adecuación del derecho del trabajo.

El problema está en que no se ha encontrado la manera de cómo hacerlo, asumiendo de entrada que entre las premisas básicas e incuestionables de la existencia del derecho laboral están por lo menos dos: por una parte, la necesidad de que las empresas encuentren en el derecho del trabajo un conjunto de normas que permitan elevar la productividad y subsistir en un mercado cada vez más competido, pero por otra parte, la aceptación de que esas normas laborales deben desempeñar un carácter protector y servir de instrumento para alcanzar una justicia social imprescindible en una sociedad. Sin duda, la búsqueda de normas que contengan un consenso entre las dos

⁸⁹ Reynoso Castillo, Carlos, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, p. 74.

premisas mencionadas es un reto para los legisladores que aún no pueden superar.

Ahora bien, ya enfocándonos al derecho laboral burocrático que en sí mismo es complejo, amplio y diverso, por los intereses especiales que están en juego por parte del Estado-Patrón, podemos señalar que también se encuentra con cambios en la manera de manejar sus relaciones laborales, por ejemplo el ya no utilizar el nombramiento para incorporar servidores públicos, sino contratar servicios profesionales por honorarios lo que hace que el trabajador no tenga ningún derecho y el contrato termina cuando quiere el patrón, sin ninguna seguridad social, estabilidad en el empleo, ni indemnización por despido injustificado.

Pareciera que en México existe una tendencia general de los gobiernos a adelgazar sus plantillas de trabajadores en plazas y optan por estas nuevas formas de contratación que, sin embargo, también les traen muchos problemas de litigios laborales.

Por otra parte, es creciente la opinión de que los burócratas no merecen mejoras salariales debido a la pésima calidad de los servicios públicos. También se argumenta que los paros y huelgas en los sectores públicos deben estar prohibidos, sin embargo, las inquietudes y reivindicaciones de los trabajadores al servicio del Estado continúan.

Asimismo, el viejo debate de los derechos de los trabajadores de base y de los de confianza continúa, y se acrecienta debido a la reciente vida democrática de México en donde es más común encontrar cambios de gobierno y de partido, lo cual implica un gran movimiento de trabajadores de confianza que pierden su empleo.

Otro de los problemas importantes y que se reflejaron en los estudios de caso presentados en este trabajo es que la clásica división de los trabajadores al servicio del Estado como de base y de confianza cada vez es menos clara, esa división ha ido cediendo y flexibilizándose en razón de las características específicas en las cuales se presta el trabajo en muchas dependencias públicas, originando que se vayan creando plazas en categorías y niveles que se encuentran prácticamente en medio de tan conocida división inicial.

Estas plazas denominadas como enlaces o líderes coordinadores de proyectos, plantean dificultades diversas en razón de la ambigüedad que suscitan frente a una legislación que definitivamente no las reconoce.

Asimismo, a partir de los años ochentas y de las ideas neoliberales sustentadas por la Gran Bretaña, Estados Unidos e Italia, principalmente, empezó un movimiento muy importante para reducir el aparato estatal, privatizando empresas públicas, redimensionando el Estado reduciendo el número de dependencias y consecuentemente, reduciendo en forma importante la burocracia.

En México en 1982 se inició la privatización del sector paraestatal del Estado Mexicano, que para esas fechas tenía un universo aproximado de 1200 paraestatales, de las que en 10 años se han desincorporado, liquidado, fusionado, transferido o privatizado cerca de 1000 quedando aproximadamente 200 a marzo de 1995.⁹⁰

La reducción del aparato estatal se inició en los años ochentas pero continuó ya que en los años noventas desaparecieron algunas Secretarías y oficinas, lo cual trajo como consecuencia también la reducción, reacomodo de personal y liquidación del mismo. Ahora la tendencia es si no desaparecer secretarías sí adelgazar sus plantillas, incorporándose también recientemente los grandes programas de retiro voluntario.

Al final de cuentas todo esto impacta en las cifras de desempleo que se presentan en el país, y en las cuales se presentan un buen número de casos de ex servidores públicos que muchas veces ya no encuentran opciones dentro de la administración pública y mucho menos dentro de la iniciativa privada.

4.4. Estadísticas y cifras sobre laudos en el período 2006-2009 en el Gobierno del Distrito Federal

Durante el año 2006, la Mesa de Asuntos Laborales del Gobierno del Distrito Federal, reportó que se recibió un total de 564 solicitudes de visto bueno por

⁹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, capítulo X, Redimensionamiento del Estado y privatización de empresas, México, Porrúa, 1993, p. 58.

parte de distintas dependencias del gobierno local, a efecto de ejercer recursos autorizados para cubrir los gastos de liquidaciones por laudos emitidos por autoridad competente favorable a los trabajadores al servicio de la administración pública del Distrito Federal, de los cuales 72 solicitudes fueron devueltas o no autorizadas, y 492 fueron autorizadas para pago por concepto de salarios caídos, indemnizaciones, primas vacacionales, tiempo extraordinario, etcétera. El monto bruto total erogado en ese año fue de \$ 221,496,620.05 (doscientos veintiún millones cuatrocientos noventa y seis mil seiscientos veinte pesos con cinco centavos).

Las dependencias más recurrentes fueron la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno y el Sistema de Transporte Colectivo Metro, que obtuvieron 201, 158, 75 y 54 vistos buenos para pago, respectivamente.

Durante el año 2007, la Mesa de Asuntos Laborales del Gobierno del Distrito Federal, recibió un total de 730 solicitudes de visto bueno por parte de distintas dependencias del gobierno local, de los cuales 200 solicitudes fueron devueltas o no autorizadas, y 530 fueron autorizadas para pago, el monto bruto total erogado en ese año fue de \$ 175,790,528.70 (ciento setenta y cinco millones, setecientos noventa mil quinientos veintiocho pesos con setenta centavos).

Las dependencias más recurrentes fueron la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Finanzas y el Sistema de Transporte Colectivo Metro, que obtuvieron 149, 136, 46 y 27 vistos buenos para pago, respectivamente.

En el año 2008, la Mesa de Asuntos Laborales autorizó 659 solicitudes de visto bueno de un total de 769, para cumplir con laudos de diversas dependencias del gobierno del Distrito Federal, que representaron un total de \$ 267,701,610.73 (doscientos sesenta y siete millones, setecientos un mil seiscientos diez pesos con setenta y tres centavos) de presupuesto erogado.

Las dependencias más recurrentes durante ese periodo fueron la Secretaría de Seguridad Pública, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Secretaría de Finanza, la Procuraduría General de Justicia, la Policía Auxiliar, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Salud y la Red de Transporte de Pasajeros, tan solo en estas ocho entidades se ejerció la

cantidad de \$ 161,866,249.36 (ciento sesenta y un millones ochocientos sesenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve pesos con treinta y seis centavos).

Y en el año 2009, se ejerció a través de la autorización de la Mesa de Laudos un monto de \$ 254,038,011.51 (doscientos cincuenta y cuatro millones treinta y ocho mil once pesos con cincuenta y un centavos) y las dependencias más recurrentes fueron la Secretaría de Seguridad Pública y el Metro.

Como se puede observar, el presupuesto erogado por concepto de laudos en el Gobierno del Distrito Federal es elevado y se han implementado acciones como la creación de la Mesa de Asuntos Laborales a efecto de ir contrarrestando el grave problema que representa el pago exorbitante de laudos.

Las principales omisiones generales en que incurre el Gobierno del Distrito Federal son:

Una deficiente defensa jurídica en los juicios, al no contestar las demandas, la falta de ofrecimiento de pruebas y el no agotar los medios de defensa establecidos en la ley.

Asimismo, tiene una deficiente organización administrativa, como ya se señaló en otra parte de la presente tesis, existe una falta de integración de expedientes de personal, en los contratos de prestación de servicios profesionales se contienen cláusulas que reconocen la relación laboral, el no tener actualizados los catálogos de puestos en las dependencias, el tener puestos frontera sin funciones bien definidas, el no respetar las funciones correspondientes a cada tipo de plaza.

Respecto a los trabajadores de base, la omisión de dar cumplimiento al procedimiento establecido en los artículos 46 y 46 bis de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto a los trabajadores de confianza, la omisión de acreditar las funciones de confianza, el contenido de oficios, memorándums, y contratos con personal de confianza que implican subordinación, la falta de un procedimiento establecido o incumplimiento a los criterios fijados para dar de baja al personal de confianza.

La falta de notificación de la terminación anticipada de los contratos de prestación de servicio profesionales.

Y principalmente, la falta de un servicio público de carrera que establezca las normas específicas para la permanencia del personal de confianza, los niveles que deban gozar de estabilidad en el empleo, y los procedimientos específicos para ejecutar las bajas del personal de confianza con niveles jerárquicos altos que por la naturaleza de sus funciones no deban gozar de la estabilidad laboral.

Por otro lado, la Mesa de Asuntos Laborales ha planteado medidas preventivas para contrarrestar el alto número de demandas laborales, por ejemplo, la impartición de cursos por parte de la Dirección General de Servicios Legales a las áreas jurídicas y administrativas de las dependencias, para difundir las políticas laborales, homologar criterios y evitar la emisión de laudos adversos. Reuniones con las dependencias más recurrentes en laudos adversos con el objeto de lograr una mayor coordinación en la integración de las planillas de cuantificación y criterios para cumplir los laudos.

Cabe señalar que un criterio del gobierno local en este tema es evitar reinstalar al personal que ha demandado y ganado un juicio, o que no cubra con el perfil del puesto, a cambio de una indemnización que el convenida con el propio trabajador. Y por último, se ha hecho del conocimiento de la Contraloría General del Distrito Federal de los asuntos en los que la Mesa de Asuntos Laborales otorga visto bueno, pero que las dependencias hayan incurrido en omisiones que dieran lugar a la emisión de laudos desfavorables a efecto de fincar las responsabilidades que correspondan.

Por último en el año 2009 se propuso ampliar las facultades de la Mesa de Asuntos Laborales a fin de conocer de asuntos en los que aún no exista una resolución definitiva con el fin de valorar, en el caso de que el laudo fuera a ser inevitablemente adverso, la conveniencia de negociar desde antes con el trabajador, evitando el transcurso de tiempo que genera más gastos.

A continuación se presentan las estadísticas gráficas sobre los laudos, el presupuesto erogado y las dependencias que los generaron durante el período 2006-2009.

Anexo 4

**ESTADÍSTICAS OFICIALES SOBRE LAUDOS
PERIODO 2006-2009
EN EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

INFORME DE ACTIVIDADES 2007



VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 18 SESIONES ORDINARIAS Y 2 EXTRAORDINARIAS

NO.	DEPENDENCIA	VISTOS BUENOS	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
1	P. G. J. D. F.	149	\$ 25,925,640.00	\$ 19,384,653.10
2	SRÍA. DE SEGURIDAD PÚBLICA	138	\$ 36,154,114.03	\$ 26,710,613.43
3	SRÍA. DE FINANZAS	46	\$ 7,821,338.31	\$ 6,578,578.47
4	C. J. S. L.	21	\$ 4,772,930.30	\$ 3,192,069.69
5	OFICIALÍA MAYOR	6	\$ 1,640,990.10	\$ 1,154,369.86
6	SRÍA. DE DESARROLLO ECONÓMICO	1	\$ 1,740,312.70	\$ 1,256,135.30
7	SRÍA. DE OBRAS Y SERVICIOS	5	\$ 4,100,625.00	\$ 2,862,499.41
8	SRÍA. DE SALUD	2	\$ 1,085,417.45	\$ 550,270.97
9	SRÍA. DE TRANSPORTES Y VIALIDAD	1	\$ 138,709.55	\$ 88,354.19
10	SRÍA. DE DESARROLLO SOCIAL	1	\$ 412,346.92	\$ 300,000.00
11	PROCURADURÍA SOCIAL	2	\$ 1,411,956.93	\$ 1,152,000.00
12	DEL. ÁLVARO OBREGÓN	17	\$ 8,814,103.93	\$ 6,639,368.39
13	DEL. VENUSTIANO CARRANZA	4	\$ 239,195.29	\$ 189,216.94
14	DEL. MILPA ALTA	2	\$ 2,874,302.89	\$ 2,040,000.00
15	DEL. TLALPAN	4	\$ 428,033.04	\$ 317,830.82
16	DEL. MAGDALENA CONTRERAS	1	\$ 1,777,222.18	\$ 1,452,574.56
17	DEL. IZTAPALAPA	1	\$ 853,957.11	\$ 431,651.83
18	DEL. IZTACALCO	7	\$ 705,541.55	\$ 521,369.94
19	DEL. XOCHIMILCO	5	\$ 902,277.33	\$ 712,201.88
20	DEL. CUAUHTÉMOC	10	\$ 2,811,038.98	\$ 2,040,511.65
21	DEL. CUAJIMALPA	6	\$ 1,220,253.61	\$ 779,981.97
22	DEL. AZCAPOTZALCO	14	\$ 4,147,094.63	\$ 2,938,142.85
23	DEL. COYOACÁN	3	\$ 1,437,872.29	\$ 1,033,792.51
24	DEL. MIGUEL HIDALGO	5	\$ 667,793.19	\$ 465,361.69
25	DEL. BENITO JUÁREZ	5	\$ 312,418.33	\$ 246,685.22
26	METRO	27	\$ 24,066,892.86	\$ 18,266,888.99
27	SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA	3	\$ 1,560,320.43	\$ 1,072,698.34
28	POLICÍA AUXILIAR	12	\$ 12,382,082.76	\$ 9,548,159.29
29	CAPTRALIR	12	\$ 15,507,513.22	\$ 12,095,255.10
30	SERVICIO DE TRANSPORTES ELÉCTRICOS	3	\$ 2,627,504.39	\$ 1,929,773.79
31	SISTEMA DE AGÜAS DE LA CD. DE MÉXICO	2	\$ 1,406,344.60	\$ 868,559.14
32	POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL	5	\$ 1,184,674.93	\$ 914,159.85
33	CONTRALORÍA GENERAL DEL DISTRITO FEDERAL	2	\$ 2,598,936.24	\$ 1,997,427.88
34	INSTITUTO DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	1	\$ 162,574.17	\$ 120,000.00
35	DIF	8	\$ 2,100,000.00	\$ 1,541,468.78
	TOTAL	530	\$ 175,790,528.70	\$ 131,392,743.83

INFORME DE ACTIVIDADES 2007



DEPENDENCIAS MÁS RECURRENTES

No.	DEPENDENCIA	VISTOS BUENOS	MONTO BRUTO AUTORIZADO
1	P.G.J.D.F.	149	\$ 25,925,640.00
2	S.S.P	136	\$ 36,154,114.03
3	SECRETARÍA DE FINANZAS	46	\$ 7,821,338.31
4	STC METRO	27	\$ 24,066,892.85

VISTOS BUENOS OTORGADOS



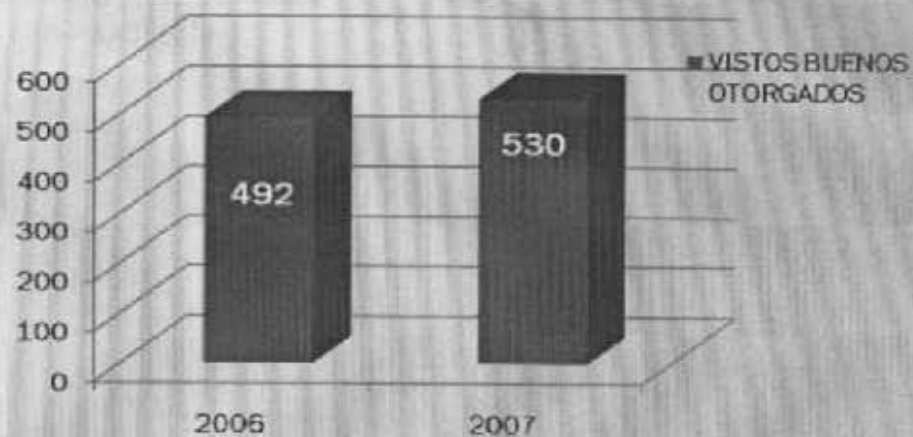


COMPARATIVOS

SESIONES

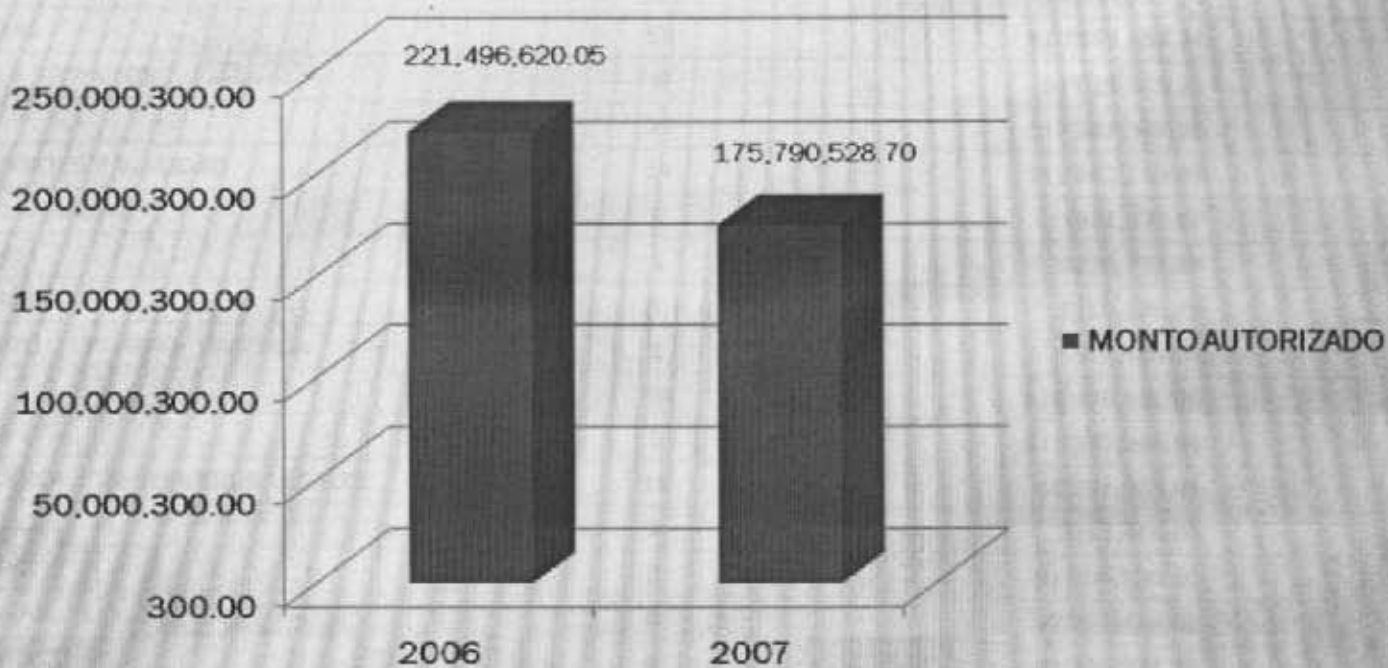


VISTOS BUENOS OTORGADOS





COMPARATIVO MONTOS AUTORIZADOS CON VISTO BUENO 2006 - 2007





INFORME DE ACTIVIDADES 2008



VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 22 SESIONES ORDINARIAS Y 3 EXTRAORDINARIAS

NO.	DEPENDENCIA	VISTOS BUENOS	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
1	JEFATURA DE GOBIERNO	1	\$2'081,463.46	\$1'498,551.21
2	SRÍA. DE SEGURIDAD PÚBLICA	156	\$38'349,323.00	\$29'009,624.79
3	SRÍA. DE FINANZAS	58	\$10'859,453.34	\$8'732,539.69
4	SRÍA. DE OBRAS Y SERVICIOS	6	\$3'615,363.91	\$2'757,550.01
5	SRÍA. DE SALUD	23	\$17'587,347.28	\$12'864,848.97
6	SRÍA. DE TRANSPORTES Y VIALIDAD	14	\$12'661,110.43	\$9'943,792.01
7	SRÍA. DEL MEDIO AMBIENTE	2	\$911,077.67*	\$700,187.13
8	SRÍA. DE TURISMO	1	\$229,797.20	\$171,000.81
9	SRÍA. DE GOBIERNO	1	\$119,176.75	\$92,776.69
10	SRÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	1	\$517,134.24	\$378,568.39
11	P. G. J. D. F.	48	\$28'478,601.93	\$21'495,702.27
12	OFICIALÍA MAYOR	6	\$11'379,284.86	\$7'916,896.96
13	CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES	18	\$6'251,238.84	\$4'316,550.40
14	O.P.D. EN MILPA ALTA	2	\$513,476.05	\$416,038.00
15	O.P.D. EN TLALPAN	2	\$1'404,130.20	\$1'242,640.03
16	O.P.D. EN COYOACAN	8	\$2'264,446.69	\$1'513,553.03
17	O.P.D. EN XOCHIMILCO	4	\$2'326,777.33	\$1'977,521.85
18	O.P.D. EN VENUSTIANO CARRANZA	17	\$5'853,893.18	\$4'617,362.68
19	O.P.D. EN ÁLVARO OBREGÓN	10	\$3'388,482.53	\$2'027,367.53
20	O.P.D. EN MIGUEL HIDALGO	12	\$2'382,688.56	\$1'797,576.06
21	O.P.D. EN MAGDALENA CONTRERAS	4	\$2'018,929.12	\$1'573,833.39
22	O.P.D. EN GUSTAVO A. MADERO	13	\$3'009,127.34	\$2'345,104.35

INFORME DE ACTIVIDADES 2008 VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 22 SESIONES ORDINARIAS Y 3 EXTRAORDINARIAS



NO.	DEPENDENCIA	VISTOS BUENOS	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
23	O.P.D. EN IZTACALCO	4	\$1'193,195.47	\$889,665.27
24	O.P.D. EN CUAUHTÉMOC	9	\$3'082,446.96	\$2'360,778.11
25	O.P.D. EN BENITO JUAREZ	2	\$657,306.96	\$713,413.19
26	O.P.D. EN IZTAPALAPA	15	\$6'571,012.28	\$5'335,742.35
27	O.P.D. EN CUAJIMALPA	2	\$794,466.86	\$493,740.94
28	METRO	63	\$22'454,691.30	\$17'000,790.44
29	SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA	7	\$4'082,001.57	\$2'563,987.50
30	POLICÍA AUXILIAR	28	\$17'756,437.78	\$13'453,076.31
31	RED DE TRANSPORTE DE PASAJEROS	22	\$7'381,424.56	\$5'859,609.74
32	SISTEMA DE AGUAS DE LA CD. DE MÉXICO	13	\$7'700,682.74	\$5'381,680.44
33	POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL	16	\$4'319,226.17	\$2'604,664.29
34	D.I.F.	25	\$18'998,970.17	\$15'938,974.26
35	COMISA	1	\$190,283.16	\$150,002.64
36	INSTITUTO DE LAS MUJERES	5	\$644,382.74	\$676,601.85
37	CAPREPOL	1	\$16,184.27	\$13,920.00
38	FIDERE	3	\$1'071,576.06	\$773,629.80
39	CAPTRALIR	2	\$5'596,408.10	\$4'106,239.85
40	INVI	1	\$5'484,292.41	\$3'981,325.65
41	H. CUERPO DE BOMBEROS	1	\$468,331.25	\$295,555.97
42	FIDEICOMISO DEL CENTRO HISTORICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	2	\$437,874.65	\$376,212.29
43	SERVICIOS DE TRANSPORTES ELECTRICOS	26	\$4'389,707.48	\$4'240,900.07
44	PROCURADURÍA SOCIAL	2	\$683,381.03	\$580,000.00
TOTAL			\$267,701,610.72	\$208,354,214.50



INFORME DE ACTIVIDADES 2008



DEPENDENCIAS MÁS RECURRENTES

NO.	DEPENDENCIA	VISTOS BUENOS	PRESUPUESTO EJERCIDO
1	SECRETARÍA DE SEGURIDA PÚBLICA ^Z	156	\$38'349,323.00
2	METRO	63	\$22'454,691.30
3	SRÍA. DE FINANZAS	58	\$10'859,453.34
4	P. G. J. D. F.	48	\$28'478,601.93
5	POLICIA AUXILIAR	28	\$17'756,437.78
6	D.I.F.	25	\$18'998,970.17
7	SRÍA. DE SALUD	23	\$17'587,347.28
8	RED DE TRANSPORTE DE PASAJEROS	22	\$7'381,424.56
TOTAL		423	\$161'866,249.36



INFORME DE ACTIVIDADES 2008



SOLICITUDES DE VISTO BUENO

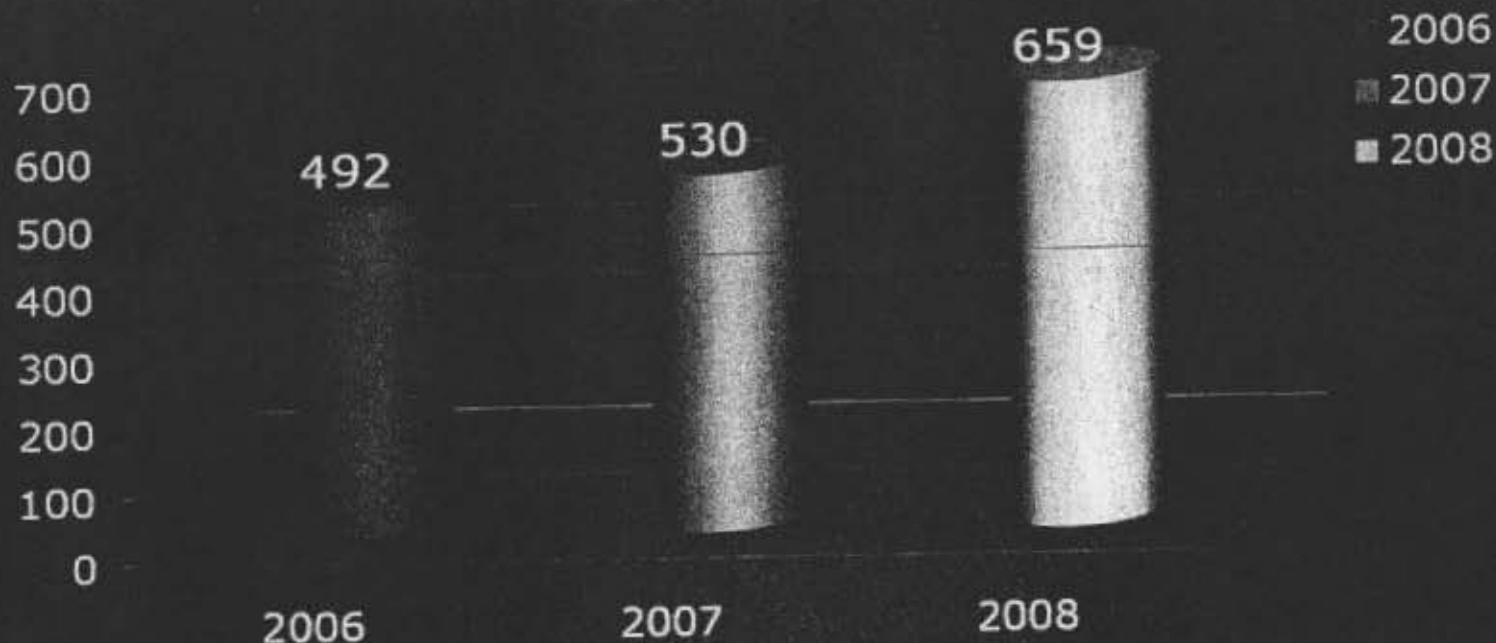




INFORME DE ACTIVIDADES 2008



VISTOS BUENOS OTORGADOS



31.09% MÁS QUE EN 2006

21.69% MÁS QUE EN 2007



INFORME DE ACTIVIDADES 2008



COMPARATIVO MONTOS AUTORIZADOS CON VISTO BUENO



49.94% MÁS QUE EN 2007



VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 19 SESIONES ORDINARIAS Y 8 EXTRAORDINARIAS



	DEPENDENCIA	VO. BO.	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
1	SRÍA. DE GOBIERNO	16	\$8,142,954.93	\$6,453,853.29
2	SRÍA. DE DESARROLLO ECONÓMICO	3	\$1,813,597.27	\$1,311,253.28
3	SRÍA. DEL MEDIO AMBIENTE	2	\$239,322.03	\$198,771.03
4	SRÍA. DE OBRAS Y SERVICIOS	6	\$5,128,354.49	\$3,795,248.53
5	SRÍA. DE SALUD	2	\$57,674.92	\$45,032.99
6	SRÍA. DE FINANZAS	27	\$1,324,100.21	\$1,063,951.68
7	SRÍA. DE TRANSPORTES Y VIALIDAD	1	\$1,721,342.27	\$1,362,843.64
8	SSP	141	\$48,592,402.45	\$36,826,602.56
9	PGJDF	26	\$34,469,784.42	\$23,639,154.91
10	SRÍA. DEL TRABAJO Y FOMENTO AL EMPLEO	1	\$254,739.02	\$186,250.24
11	OFICIALÍA MAYOR	3	\$99,971.30	\$72,030.21
12	CONTRALORÍA GENERAL	1	\$5,694.57	\$5,710.04
13	CJSL	12	\$5,895,047.34	\$4,642,268.32
14	DEL. ÁLVARO OBREGÓN	2	\$1,191,572.83	\$821,132.65
15	DEL. BENITO JUÁREZ	4	\$996,168.13	\$661,932.15
16	DEL. AZCAPOTZALCO	3	\$51,893.20	\$46,109.55
17	DEL. CUAUHTÉMOC	4	\$3,302,421.46	\$2,296,100.30



VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 19 SESIONES ORDINARIAS Y 8 EXTRAORDINARIAS



	DEPENDENCIA	VO. BO.	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
18	DEL GUSTAVO A. MADERO	10	\$6,457,089.68	\$4,779,058.98
19	DEL IZTACALCO	4	\$1,597,461.80	\$1,062,631.88
20	DEL MIGUEL HIDALGO	5	\$386,327.56	\$295,319.99
21	DEL MILPA ALTA	22	\$3,609,291.24	\$2,904,884.43
22	DEL TLALPAN	9	\$1,423,099.62	\$1,105,351.84
23	DEL VENUSTIANO CARRANZA	7	\$2,448,967.47	\$1,805,654.79
24	BOMBEROS	5	\$3,582,071.71	\$2,467,675.11
25	CAPREPOL	4	\$4,200,158.02	\$3,217,286.58
26	CAPTRALIR	5	\$6,699,191.26	\$5,017,368.83
27	COMISA	1	\$43,888.05	\$36,635.03
28	FIDEICOMISO DEL CENTRO HISTÓRICO	1	\$41,768.32	\$38,136.30
29	FIDERE	1	\$1,034,115.97	\$670,770.91
30	METRO	83	\$69,925,328.84	\$52,083,841.89
31	POLICÍA AUXILIAR	10	\$5,258,850.32	\$3,587,790.14



VISTOS BUENOS OTORGADOS EN 19 SESIONES ORDINARIAS Y 8 EXTRAORDINARIAS



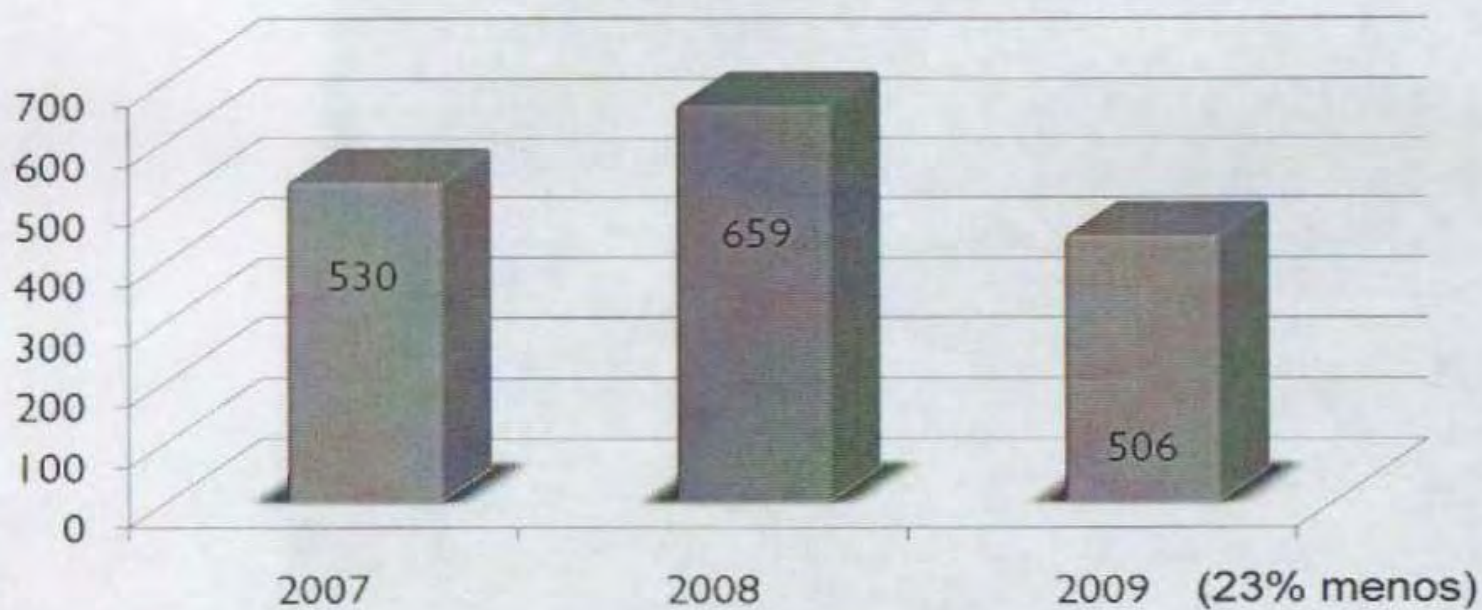
	DEPENDENCIA	VO. BO.	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
32	POLICÍA BANCARIA E INDUSTRIAL	15	\$3,401,210.11	\$2,511,572.56
33	RTP	11	\$3,928,187.96	\$3,148,403.40
34	SERVICIOS METROPOLITANOS S. A. DE C. V.	1	\$342,554.00	\$250,000.00
35	SISTEMA DE AGUAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO	4	\$1,618,217.69	\$1,299,690.64
36	DEL COYOACAN	4	\$2,291,101.81	\$1,703,913.21
37	DEL IZTAPALAPA	6	\$3,354,618.72	\$2,487,727.07
38	METROBUS	2	\$63,104.65	\$57,444.58
39	SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	5	\$696,923.62	\$489,695.00
40	SERVICIO DE TRANSPORTES ELÉCTRICOS	29	\$8,627,032.35	\$6,627,939.43
41	INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL	2	\$1,146,822.54	\$829,551.60
42	SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA	6	\$8,673,397.29	\$6,975,721.74
TOTAL		506	\$254,038,011.51	\$188,882,320.10



PRESUPUESTO 2009

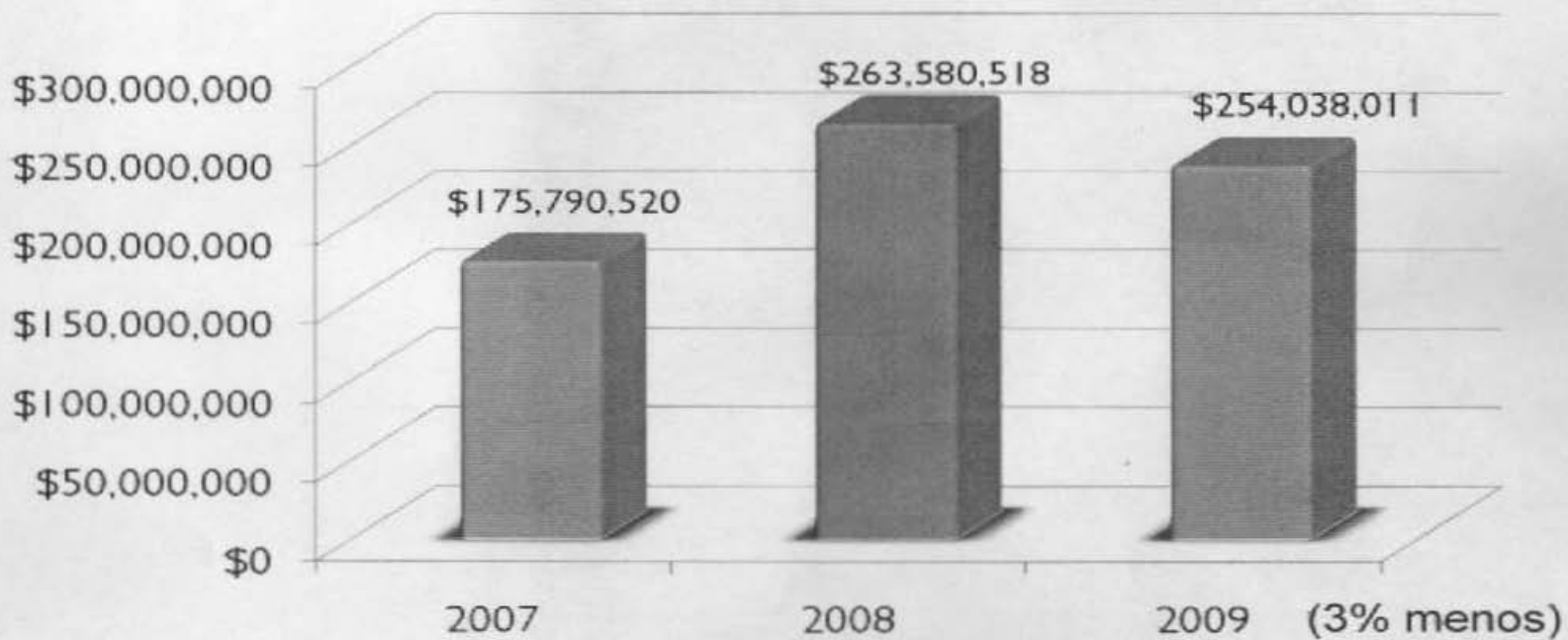


Vistos Buenos Otorgados





COMPARATIVO MONTOS AUTORIZADOS CON VISTO BUENO





DEPENDENCIAS MÁS RECURRENTES



	DEPENDENCIA	VO.BO.	IMPORTE BRUTO	IMPORTE NETO
1	SSP	141	\$48,592,402.45	\$36,826,602.56
2	METRO	83	\$69,925,328.84	\$52,083,841.89
	TOTALES	224	\$118,517,731.29	\$88,910,444.45

CONCLUSIONES

TEÓRICAS:

- 1.1. El régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado ha establecido una clasificación de los trabajadores: de base y de confianza, y a partir de ésta se han determinado importantes diferencias en derechos y obligaciones.
- 1.2. El trabajador de base es con quien se tiene establecida la relación jurídica de trabajo, y quienes gozan de estabilidad en el empleo al ser inamovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, éstos solo pueden ser removidos por causas que señale la ley.
- 1.3. El trabajador de confianza aunque es contemplado en el texto Constitucional a través de la fracción XIV del artículo 123 apartado ~~B~~, la cual sólo le otorga el derecho al salario y a los beneficios de la seguridad social, es excluido del régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- 1.4. Debido al marco jurídico con que cuenta el trabajador de confianza al servicio del Estado, éste no tiene el derecho a la estabilidad en el empleo, así lo señala la ley, la doctrina y la jurisprudencia.
- 1.5. El trabajador de confianza al servicio del Estado en caso de un cese de su nombramiento, no tiene derecho, según las normas que le aplican, ni a una indemnización, no obstante que para la figura de trabajador de confianza contemplado en la Ley Federal del Trabajo sí se señala una indemnización en caso de despido injustificado, y debería aplicarse de manera supletoria

esta ley, por así señalarlo el artículo 11 de la ley burocrática, sin embargo, esto casi nunca se hace.

- 1.6. Los legisladores no dan un concepto de trabajador de confianza al servicio del Estado, pero recurriendo a la doctrina y jurisprudencia sobre el tema, se puede conformar uno con los elementos indispensables de sus condiciones legales.
- 1.7. Son aquellos que prestan un servicio al Estado desempeñando actividades de las contenidas o enumeradas en el artículo quinto de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y que por las funciones ahí establecidas deben contar con la confianza de quien los nombra. Los trabajadores de confianza tienen una mayor responsabilidad y jerarquía respecto de los trabajadores de base, pero a su vez se encuentran supeditados a lo que dicte su superior jerárquico, inclusive a la decisión que se tenga sobre su permanencia como trabajador, ya que sus funciones dependen de la confianza que de ellos se tenga, por lo cual sólo gozan del derecho a la seguridad social y a la protección del salario, más no de la estabilidad en el empleo. Propiamente son los que se ubican en la hipótesis normativa de los artículos 5º y 7º. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.
- 1.8. El problema que surge cuando el Estado, a través de sus dependencias de gobierno, ejecuta el cese de un trabajador de confianza estriba en que, en muchos casos éstos lo consideran como un despido injustificado.
- 1.9. Los ceses de los trabajadores de confianza han generado múltiples conflictos laborales que se ventilan jurisdiccionalmente, y cuya resolución ha resultado muchas veces incongruente debido a los múltiples y

contradictorios criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los juicios.

- 1.10. Las demandas por despido injustificado de los trabajadores de confianza generan problemas para el Estado, que debe atender los juicios laborales y finalmente cumplir con los laudos. Lo cual produce efectos jurídicos, administrativos y económicos, que muchas veces no puede enfrentar.
- 1.11. En los últimos tiempos, debido a la transición democrática que ha tenido el Estado mexicano, las relaciones laborales de éste con sus trabajadores de confianza han tenido un impacto importante, generándose cambios masivos de personal, y por ende, se han multiplicado las demandas laborales por despido injustificado de los trabajadores de confianza.
- 1.12. Algunas de esas demandas laborales por despido injustificado tienen sustento legal, en virtud de las inconsistencias que se presentan para los trabajadores de confianza al servicio del Estado en sus actividades cotidianas, por ejemplo, un trabajador con nombramiento de confianza que realmente realiza funciones administrativas o técnicas que no son de confianza, mucho menos cuenta con poder de decisión, personal bajo su cargo, etc.
- 1.13. Otras en cambio, son implementadas por personal de confianza con puestos jerárquicamente altos, niveles de dirección que intentan la acción de demanda tratando de sacar provecho de la situación al ver que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje adopta diversos criterios al emitir sus laudos, algunas veces garantistas para los trabajadores de confianza y algunas veces los excluye de todo derecho derivado de la estabilidad en el empleo.

- 1.14. En el Gobierno del Distrito Federal, que es el caso que se investigó, el número tan alto de juicios laborales de este tipo por atender, generó graves problemas. El resultado fue un mal seguimiento de los juicios, pérdida de los mismos, y el no cumplimiento de los laudos, lo cual generó que el gobierno implementara estrategias y políticas especiales para atender el problema.
- 1.15. La situación de los trabajadores de confianza al servicio del Distrito Federal tiene varias inconsistencias:
- 1.16. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina los cargos que son considerados de confianza a través de un listado de puestos en su artículo 5º. Sin embargo, son muchos los puestos que se establecen como de confianza, y éstos pueden ser de múltiples niveles jerárquicos que son desempeñados por personas que necesariamente requieren de conocimientos técnicos específicos para desempeñarlos, y se les asignan puestos de carácter eminentemente técnico-operativo que tienen nombramiento de confianza.
- 1.17. No existe mucha diferencia entre el nivel más alto de un trabajador de base y el más bajo de un trabajador de confianza, la diferencia en sus funciones muchas veces no es nítida, por lo que resulta injusto que el trabajador de confianza que no es un alto funcionario, no goce de la estabilidad en su empleo.
- 1.18. La ley señala que también serán de confianza los puestos así clasificados en cada uno de los catálogos de puestos de las dependencias o entidades, pero en la realidad encontramos que, en los casos en que existen y están actualizados dichos catálogos, no están claramente delimitadas las funciones y atribuciones de confianza, y aún más, al crearse nuevas plazas se les atribuye el status o códigos de confianza pero las personas que las

ocupan desarrollan funciones que no son de confianza. Existen graves incongruencias entre puesto y funciones.

- 1.19. La forma de listado en que la ley burocrática define a los trabajadores de confianza se ha convertido hoy en día en fuente de múltiples litigios.
- 1.20. La falta de un régimen específico para los trabajadores de confianza al servicio del Estado en donde se plasmen sus derechos y obligaciones laborales ha generado que se emitan diversos y contradictorios criterios y tesis jurisprudenciales respecto de ellos, la cual en lugar de dar certeza y seguridad trae mayor dispersión, más problemas y hace más confusa la relación entre el Estado y sus servidores públicos de confianza, ocasionando un desorden mayor en el tratamiento que se les da por parte de la propia administración pública y por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer las litis planteadas.
- 1.21. La no estabilidad en el empleo correlacionado con el problema de la obscura situación de los puestos frontera cuyas características los sitúan en medio de la clásica división de puestos de base y confianza, y que presentan diversas ambigüedades de derechos ya que la legislación definitivamente no los contempla, son parte importante del conflicto.

METODOLÓGICAS:

- 2.1. El objetivo del presente trabajo fue analizar la forma en que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resuelve las demandas por despido injustificado de los trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal y examinar las consecuencias de las resoluciones y la situación jurídica de estos trabajadores.

- 2.2. La investigación se delimitó al ámbito de la administración pública centralizada del Distrito Federal, cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria.
- 2.3. La metodología que utilizada fue el análisis de casos prácticos y reales, de laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por demandas de trabajadores de confianza del Gobierno del Distrito Federal que reclaman ceses o despidos injustificados
- 2.4. Con el ánimo de que el lector visualizara de manera clara las contradicciones que se presentan en los laudos que se analizaron, la manera de exponerlos fue divididos en dos grandes grupos: el primero, conformado por laudos en donde el derecho le asistió al trabajador; y el segundo, por aquellos en donde se absolvió al Gobierno.
- 2.5. Se utilizó el método comparativo para analizar los estudios de caso, éste consiste en cotejar con la finalidad de obtener una regularidad. Verificar la regularidad entre lo que se compara. Es más sólido cuando las comparaciones son explícitas y sistemáticas.
- 2.6. Se compararon propiedades o características similares en cada laudo. Para asimilar y diferenciar se clasificaron en dos clases, una los que ganó el trabajador y otra los que ganó el gobierno.
- 2.7. La hipótesis que se planteó fue: el marco normativo que regula la relación laboral de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal está rebasado por la realidad social. La legalidad del cese o despido del trabajador está supeditada a los contradictorios criterios jurisprudenciales utilizados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- 2.8. La hipótesis fue confirmada, por lo que al final de la investigación el objeto de estudio se transforma asumiendo una posición crítica frente al problema planteado, buscando con esto, reflexionar sobre la problemática que se presenta y sustentar algunas posibles alternativas que den mejores soluciones al fenómeno.

TÉCNICAS O INSTRUMENTALES:

- 3.1. La investigación documental requirió de recolectar información, primeramente de tipo doctrinal o teórica a través de bibliografía sobre el tema.
- 3.2. A pesar de que muchos libros abordan el tema de los conflictos laborales de los trabajadores, casi todos se enfocan a las relaciones de trabajo que están comprendidas en el Apartado ~~%A+~~ del artículo 123 constitucional, es decir, sobre los conflictos que trata el derecho laboral común.
- 3.3. El derecho laboral burocrático es abordado dentro de los libros de derecho laboral sólo como un tema, dedicándole solo un apartado a sus características generales, pero sin abordar de lleno los conflictos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.
- 3.4. Asimismo, el tema de los trabajadores de confianza es ampliamente abordado en el derecho laboral común, la bibliografía en general se enfoca al análisis de los trabajadores de confianza y su marco jurídico en la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, para el trabajador de confianza al servicio del Estado, en virtud que está excluido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, casi no hay referencias.

- 3.5. Si bien es cierto, existen libros dedicados al derecho laboral burocrático, no son muchos, incluso aún existe en la doctrina el debate si a ésta rama se le debe considerar autónoma por sus características ~~que~~ ~~se~~ ~~generis~~ al tener al Estado como Patrón en las relaciones laborales.
- 3.6. En todo caso, sobre el conflicto planteado de cómo se resuelven los conflictos de despido injustificado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la jurisprudencia contradictoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no existe bibliografía.
- 3.7. Para continuar con la investigación, se requirió recolectar la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación: Suprema Corte de Justicia y Tribunales Unitarios y de Circuito Laborales. Se encontraron tesis aisladas y contradicciones de tesis sobre el tema y se depuraron para presentar las que pudieran ayudar a clarificar el fenómeno a investigar.
- 3.8. Parte medular de la investigación fue el estudio de casos. Se eligió un total de 10 juicios laborales que ejemplificaran el problema a analizar y se tomaron los laudos emitidos en estos juicios como estudios de caso.
- 3.9. Los laudos que se analizaron fueron emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dentro del período 2000-2006 y fueron obtenidos derivado de mi trabajo cotidiano al desempeñarme laboralmente durante ese período en una dependencia del Gobierno del Distrito Federal, lo cual me permitió tener acceso a los expedientes de juicios laborales instaurados por trabajadores de confianza en contra del GDF.
- 3.10. Debido a la responsabilidad como servidor público en ese momento, fueron confidenciales algunos datos de dichos expedientes, por lo que en el presente trabajo no se ventilaron los nombres de los trabajadores y

números de expedientes que se analizaron, no obstante, están en mi poder las copias de los mismos como respaldo de la presente investigación.

- 3.11. Una vez analizados los laudos conforme a la metodología ya planteada, se utilizó una matriz de doble entrada para concentrar los datos arrojados del análisis de cada caso y estar en posibilidades de localizar fácilmente los resultados.
- 3.12. Se realizó una matriz de doble entrada para los casos en donde el derecho le asistió al trabajador, que fueron analizados en el capítulo II. Y otra para los casos en donde se absolvió al Gobierno, analizados en el capítulo III.
- 3.13. Al final se realizó una matriz de doble entrada en donde se compararon los resultados más contradictorios entre los casos analizados en el capítulo I y el II, lo anterior demuestra de manera más clara la confirmación de la hipótesis planteada.
- 3.14. Finalmente, se investigaron estadísticas y cifras sobre el fenómeno que se investigó en el Gobierno del Distrito Federal, dichas estadísticas no son necesariamente públicas, y reflejan de manera contundente la magnitud del problema que se presenta.
- 3.15. Para concluir la investigación se recopiló información bibliográfica sobre temas que van directamente relacionados con el fenómeno planteado en la investigación, como es la estabilidad en el empleo, y cómo se maneja el tema en algunos países de América Latina y el no funcionamiento del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal.
- 3.16. Se reflexionó sobre los debates y tendencias actuales sobre estos temas, y se planteó lo que se considera una crisis en el derecho laboral y laboral burocrático.

TEMÁTICAS:

- 4.1. Las relaciones laborales entre los tres poderes del Distrito Federal y sus trabajadores se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 4.2. Como excepción a lo anterior, los organismos descentralizados y entidades del Gobierno del Distrito Federal rigen sus relaciones laborales con sus trabajadores a través del apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.
- 4.3. A pesar de que todas las Entidades Federativas tienen la facultad constitucional consagrada en el artículo 116 fracción VI de expedir, a través de sus legislaturas, las leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, y a pesar de la reforma constitucional que cambió la naturaleza jurídica del Distrito Federal en 1996, ésta entidad no tiene esa facultad y se sigue aplicando la ley federal a los trabajadores del Distrito Federal aunque ya no dependen del gobierno federal.
- 4.4. No existe un Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje en donde se diriman las controversias laborales entre los Poderes del Distrito Federal y sus trabajadores, la competencia para dirimir dichos conflictos sigue siendo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 4.5. La naturaleza jurídica de la relación laboral entre los trabajadores del Estado y éste, deriva del objetivo y actividad de la administración pública.
- 4.6. La relación laboral del Estado con sus trabajadores es de supraordenación, es decir, que independientemente de los derechos y obligaciones que se

deriven de la misma siempre va a prevalecer el fin último del Estado que el es bien común.

- 4.7. Las funciones encomendadas no persiguen ningún fin económico, como en las relaciones laborales entre un patrón particular y un trabajador, sino que su objetivo principal es asegurar el bien común como fin del Estado.
- 4.8. La relación entre el Estado y sus trabajadores está mayormente considerada como laboral, sin embargo, el Estado es quien impone las condiciones de su contratación o mejor dicho, asignación de nombramiento y el particular, persona física-trabajador lo acepta, y esto con el fin de asegurar el cumplimiento de sus fines.
- 4.9. El artículo 108 constitucional considera como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a que la misma Constitución otorgue autonomía.
- 4.10. Al trabajador de confianza, por las atribuciones y/o funciones que se tienen establecidas para estos puestos, y por la exclusión que de ellos hace el régimen de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se le ha considerado por la doctrina como sujeto de una relación de naturaleza más administrativa y solo con tintes laborales, lo cual generó que durante mucho tiempo, la competencia para conocer de un despido o cese injustificado de estos trabajadores era solo de los jueces de Distrito en materia administrativa a través de un amparo indirecto.

- 4.11. Posteriormente la jurisprudencia otorgó competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos laborales de los trabajadores de confianza, señalando que estos 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, y que la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 4.12. El trabajador de confianza al servicio de los poderes del Distrito Federal, tiene su fundamento constitucional en la fracción XIV del artículo 123 apartado B, el cual solo señala que disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social y remite a la ley reglamentaria para determinar los puestos que serán considerados de confianza.
- 4.13. Los trabajadores de confianza al servicio del Estado por disposición constitucional no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, pues sólo tienen acceso a las medidas de protección al salario y a los beneficios de la seguridad social.
- 4.14. El cese es un mecanismo de ruptura de la relación laboral burocrática, el término evoca la idea de revocar los efectos que en un acto jurídico el Estado había originalmente otorgado, aparece como la figura jurídica equivalente al despido.
- 4.15. Para los trabajadores de confianza, al no aplicarles el régimen de la ley burocrática, se les puede cesar de su cargo sin observar las formalidades que se señalan en la ley, por lo que realmente, para efectos del cese o revocación de su nombramiento, los titulares de las dependencias, se encuentran libres de hacerlo sin necesidad de demandarlo ante el Tribunal.

- 4.16. El fundamento para realizar el cese de los trabajadores de confianza en el Gobierno del Distrito Federal, se encuentra en los artículos 5º y 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en relación con el numeral 5º fracción IV del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y tomando como referencia lo establecido en la tesis jurisprudencial: 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.
- 4.17. En la administración pública centralizada del Distrito Federal se realiza el cese o despido de los trabajadores de confianza en base a los lineamientos emitidos por la Consejería Jurídica y de Asuntos Legales del Gobierno del Distrito Federal.
- 4.18. Los lineamiento emitidos por esta dependencia señalan que para el personal que se desempeña como trabajador de confianza que conforma la estructura jerárquica (orgánica) de cada unidad administrativa o dependencia, se puede hacer una remoción libre del cargo. Esto se hace por parte del Jefe de Gobierno o por los titulares de la dependencias, de acuerdo a la facultad de designación establecida en las normas jurídicas aplicables.
- 4.19. Asimismo, establece el cese por el incumplimiento de obligaciones, en el cual el superior jerárquico que tenga conocimiento de la falta, procede a levantar constancia de hechos dándole garantía de audiencia al trabajador y posteriormente, de no haberse aclarado la falta, se le comunica el cese por escrito, expresándole las causas y se procede a nombrar a persona que lo sustituya en el cargo.
- 4.20. La falta de normas jurídicas aplicables concretamente a los trabajadores de confianza, junto con la falta de estabilidad en el empleo que contempla para

ellos la legislación, hace que el cese o despido pueda ser fácil y justificado, sólo por así contemplarlo las leyes.

- 4.21. Las regulaciones y alcances de la estabilidad de los servidores públicos de confianza, y en particular de su cese, ha venido a complementarse con otra serie de disposiciones, sobre todo jurisprudenciales, lo cual demuestra que en la experiencia empírica ha sido necesario acotar las características, límites y alcances de la relación laboral.
- 4.22. Si en un conflicto laboral se aduce como defensa que el trabajador demandante laboraba para la parte patrón como empleado de confianza, entonces, aun cuando se cuestione lo concerniente a la causa o causas que motivaron la ruptura de la relación laboral, ello no implica que por ese motivo deba analizarse en primer orden la causa de la separación del trabajo, sino que es necesario que previamente se analice la calidad de ese trabajador.
- 4.23. Para los trabajadores de confianza, por disposición constitucional, resulta improcedente la reclamación del concepto de reinstalación. Al quedar determinada la calidad de un trabajador como de confianza, o cuando el nombramiento de un trabajador al servicio del Estado, no se encuentre dentro de la clasificación de puestos de confianza y el patrón señale que se trata de un empleado de esa calidad, entonces para estar en condiciones de determinar la naturaleza del empleo, deberá precisar el patrón, la disposición legal que creó dicho cargo o demostrar las funciones que desempeñaba de confianza, de lo contrario, no existirá base jurídica para considerar que el nombramiento en cuestión tiene tal carácter.
- 4.24. Esa circunstancia es determinante para estar en posibilidad de decidir si es procedente o no el análisis relativo a la causa o causas de la terminación del vínculo de trabajo ya que por disposición constitucional y legal, de llegar

a tener el carácter de trabajador de confianza, carece de derecho a la estabilidad en el empleo, así como a las prestaciones que derivan de manera directa de ese derecho.

- 4.25. De ser trabajador de confianza resultaría irrelevante el análisis de la causa o causas que originaron la ruptura del vínculo laboral, puesto que estas causas de rompimiento de una relación de trabajo para efecto de determinar la procedencia o improcedencia de las prestaciones de carácter principal, es decir, indemnización constitucional o reinstalación, y la consecuencia de salarios caídos, sólo opera respecto de trabajadores de base pero no de aquéllos que tienen calidad de trabajadores de confianza.
- 4.26. No existe un régimen que hable específicamente del cese de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y la jurisprudencia ha sido oscilante en los últimos años al establecer, en unas ocasiones sí y en otras no otorgarle esa categoría de confianza y no darle derechos o considerarlo de base y otorgarle el beneficio de la inamovilidad.
- 4.27. Desde un punto de vista práctico, la jurisprudencia ha jugado un papel importante en la conformación del régimen jurídico del despido. Su importancia se manifiesta no solamente en la interpretación de las normas existentes, sino también a través de la extensión o la limitación del campo de aplicación de éstas, sin embargo, actualmente ha resultado un problema el contar con criterios encontrados.
- 4.28. De los estudios de casos analizados en el capítulo II, se puede observar que a pesar de que los trabajadores se desempeñaban en plazas cuya denominación y nombramiento está clasificado como de confianza para el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolvió atendiendo el criterio jurisprudencial de que la verdadera naturaleza de los trabajadores de confianza se desprende de las funciones

desempeñadas, por lo tanto al no haber acreditado el demandado con sus probanzas el carácter de confianza, en consecuencia, los actores fueron declarados como trabajadores de base, y en ese sentido, al no haberse acreditado que dichos trabajadores hubieran incurrido en alguna causal de cese, se presumió que el despido fue injustificado, y en tal virtud el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje procedió a condenar al Gobierno del Distrito Federal.

- 4.29. Las jurisprudencias en que se apoyaron estos laudos fueron principalmente las siguientes: *Trabajadores al servicio del Estado. Para determinar si tienen un nombramiento de base o de confianza es necesario atender a la naturaleza de las funciones que desarrollan y no a la denominación de aquél. Trabajadores al servicio del Estado, requisito para determinar la calidad de confianza de los. Trabajadores al Servicio del Estado de confianza este carácter no se determina por la denominación que el puesto se haga en el nombramiento respectivo.*
- 4.30. En este grupo de laudos analizados los trabajadores ganaron indemnización, o reinstalación como prestación principal y de ahí también otras como salarios caídos, vacaciones, aguinaldos, etc. En los casos en que el gobierno no pudo reinstalar al trabajador negoció con él una indemnización para poder dar por cumplido con el laudo. En total para este grupo de laudos el gobierno tuvo una erogación presupuestal de \$ 3, 589, 458. 21.
- 4.31. Derivado de la gran cantidad de laudos favorables a los trabajadores y condenatorios al Gobierno del Distrito Federal, y a la dificultad económica y administrativa (por falta de plazas para reinstalaciones) que representa cumplir con los laudos, en el año 2005 se constituyó lo que se denominó La Mesa de Asuntos Laborales de la Comisión de Estudios Jurídicos del Distrito Federal.

- 4.32. Está conformada por un equipo de servidores públicos de nivel medio superior o superior facultados para tomar decisiones, que analizaran las posibilidades de cumplimiento de laudos, llevaran a cabo las negociaciones que se tuvieran que hacer con los trabajadores favorecidos en los mismos, realizaran las conciliaciones que procedieran en aquellos juicios laborales que aún estuvieran en trámite promovidos en contra de la Administración Pública del Distrito Federal, y dan el visto bueno previo al ejercicio de los recursos autorizados para cubrir los gastos por liquidaciones, indemnizaciones, o conciliaciones, derivadas de juicios laborales o laudos ya emitidos.
- 4.33. Esta mesa tiene por objeto principalmente que se homologuen los criterios jurídicos en materia de conciliaciones y laudos laborales para una adecuada protección de los intereses generales y del patrimonio de la Ciudad de México, y está integrada por un representante de la Secretaría de Gobierno, uno de la Secretaría de Finanzas, uno de la Oficialía Mayor y uno de la Contraloría General, y es presidida por el Director General de Servicios Legales.
- 4.34. En el segundo grupo de casos, analizados en el capítulo III del presente trabajo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicó el criterio de que basta con que la denominación de las plazas se encuentre contemplada en el artículo 5º. de la ley burocrática para considerar que se trataba de personal de confianza, por lo que no estaban protegidos por la ley en cuanto a la estabilidad en el empleo, y resolvió absolver al Gobierno de la reinstalación y pago de salarios caídos.
- 4.35. Las jurisprudencias en las que se apoyaron estos laudos fueron principalmente las siguientes: *Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. No están protegidos por el apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo. Trabajadores al servicio del Estado de*

confianza. Baja de los. Trabajadores al servicio del Estado, de confianza. Este carácter deriva de la ley. Trabajadores al servicio del Estado de confianza, no es necesario que la plaza que ostentan se especifique en el artículo 5º. de la ley burocrática. Trabajadores de confianza al servicio de las Entidades Federativas. No están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo y, por tanto, carecen de acción para demandar la reinstalación o la indemnización constitucional con motivo del cese. 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.

- 4.36. En los laudos en que se absolvió al gobierno, solo ganaron los trabajadores algunas prestaciones relativas a su salario pero en ningún caso reinstalación ni indemnización.
- 4.37. Al remitirse a la matriz de doble entrada que compara los casos analizados se puede apreciar como tratándose de trabajadores con el mismo puesto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a algunos les concede el carácter de base y les otorga prestaciones de estabilidad y a otros los considera de confianza y les niega el derecho. Esto ha generado que los trabajadores de nivel alto que sí son eminentemente de confianza intenten la acción apostando a una mala defensa del gobierno y/o a los criterios confusos que maneja el Tribunal para ganar un derecho que no les corresponda. Y por otra parte, existen puestos de confianza como los puestos frontera denominados *%lder coordinador de proyectos+* en los que puede parecer *%ajusto+* que no tengan derecho a la estabilidad por ser jerárquicamente de nivel medio.
- 4.38. El tema de la estabilidad en el empleo ha sido considerado como un tema clásico del derecho del trabajo en el siglo XX, pero es un hecho que las teorías que se tenían desde que nació el concepto han sido superadas por

la realidad, la estabilidad concebida como una garantía para el trabajador atraviesa por una crisis.

- 4.39. Su estudio debe realizarse bajo una perspectiva integral, más amplia y más completa, en donde se abarquen sectores del orden jurídico (como la seguridad social), y sectores de trabajadores, como los llamados de confianza que aquí abordamos, que de una u otra manera, tienen que ver de forma inmediata o mediata con el tema de la permanencia de las relaciones de trabajo y en particular del fenómeno de la pérdida del empleo.
- 4.40. Si bien es cierto que un secretario de Estado o un director general de una dependencia los cuales no pueden quedar eternizados en sus puestos, pues ello depende del cambio de administración gubernamental, de proyectos políticos que dependen del partido político que asciende al poder, y que esto implica discrecionalidad para nombrarlos y removerlos, y por ende, no gozan de la estabilidad en el empleo; también lo es que un jefe de departamento o un coordinador de área sí podría aspirar a la estabilidad en su empleo, lo cual implicaría compromisos de concluir objetivos y metas, de dar cierta continuidad a proyectos, o de contar con personal especializado en las áreas, cuestión que le vendría muy bien al Gobierno, que muchas veces cada que empieza un período de gobierno con nuevos funcionarios se comienza a aprender el funcionamiento de las áreas.
- 4.41. El concepto de trabajador de confianza, debe quedar definido no sólo por el carácter del nombramiento, ni por las funciones desempeñadas, sino que debe tomarse en cuenta también el nivel jerárquico del cargo, ya que un trabajador de confianza que se desempeña como Director General no puede tener el mismo régimen que un trabajador que se desempeña como enlace o líder coordinador de proyectos, que también es considerado de confianza y que es el puesto más bajo del nivel de confianza. Para los casos de altos funcionarios lo conveniente sería que su cese se haga

administrativamente vía ley de responsabilidades de los servidores públicos y no laboral para evitar un absurdo laudo que en esos casos ordene reinstalación.

- 4.42. En los conflictos laborales que implican un cese de un trabajador de confianza debe tomarse en cuenta que en el artículo 11 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que: ~~En~~ lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en orden, la Ley Federal del Trabajo. ò ò .+
- 4.43. De ello se deriva que, aún aceptando la exclusión que el artículo 8º. de la ley burocrática hace de los trabajadores de confianza con respecto a su régimen; con el artículo 11, los trabajadores de confianza deberían sujetarse a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo, y por lo menos tener derecho a una indemnización como lo señala la fracción XXII del Apartado ~~de~~ del artículo 123 constitucional, el cual señala que ~~la~~ ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización+, en correlación con el artículo 49 fracción III de la Ley Federal del Trabajo que incluye a los trabajadores de confianza, señalando que respecto de ellos el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador ~~mediante~~ el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 ò .+
- 4.44. Es necesario acotar los derechos y obligaciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que las normas que actualmente rigen su actuar no son suficientes y han quedado rebasadas por la realidad laboral de estos trabajadores.
- 4.45. En el Distrito Federal parte de la solución al problema sería la aplicación de la Ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, la cual a pesar de haberse expedido desde el año 2000

nunca se ha aplicado. Los procedimientos de cese y promoción de los trabajadores que contempla la ley y que son principalmente para los trabajadores de confianza, serían parte importante de la solución para acabar con los números tan altos de demandas por despido injustificado.

- 4.46. El 8 de octubre de 2008 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el decreto por el que se expidió la nueva ley del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal y se abroga la anterior, sin embargo, a través del artículo primero transitorio se dispone que entrará en vigor el primero de enero del año 2011 y las disposiciones relativas a los procedimientos entrarán en vigor el primero de julio del 2011. La entrada en vigor de la ley se viene prorrogando desde hace nueve años y será prorrogada por once años, o tal vez más.
- 4.47. Como parte de los debates actuales en la rama del derecho laboral en general, están algunos temas que para México han resultado difíciles de resolver y que han roto con los esquemas clásicos regulados por las normas laborales, por ejemplo: la flexibilidad en los horarios de trabajo, la estabilidad en el empleo, la disminución de derechos adquiridos, la subcontratación de parte de los procesos productivos, las nuevas modalidades de remuneración, la flexibilidad de los puestos de trabajo, la compactación de tabuladores, los esquemas de productividad, entre otros.
- 4.48. En varios países de América Latina, al igual que en México la estabilidad no está prevista para los trabajadores de confianza, quienes también tienen normas especiales y de excepción como una constante en toda la región.
- 4.49. En cuanto a las normas internacionales que abordan el tema de la estabilidad del empleo, existen tratados celebrados entre los países latinoamericanos pero pocos lo tratan, sin embargo, es importante señalar el papel que ha jugado la actividad de la Organización Internacional del

Trabajo en el desarrollo del tema en la región configurando todo un régimen del despido.

- 4.50. Las tendencias que en la región latinoamericana se vienen dando en los últimos años, concretamente hacia finales del siglo XX es una situación curiosa y hasta cierto punto paradójica y contradictoria, ya que por un lado están los esfuerzos de reforma que responden a la lógica de apertura de mercados, globalizadora y flexibilizadora, mientras que por el otro, hay reformas que bien pudieran inscribirse en la tradición proteccionista que caracterizó al derecho del trabajo en épocas precedentes.
- 4.51. El derecho laboral burocrático se encuentra con cambios en la manera de manejar sus relaciones laborales, por ejemplo el ya no utilizar el nombramiento para incorporar servidores públicos, sino contratar servicios profesionales por honorarios lo que hace que el trabajador no tenga ningún derecho y el contrato termina cuando quiere el patrón, sin ninguna seguridad social, estabilidad en el empleo, ni indemnización por despido injustificado.
- 4.52. Existe una tendencia general de los gobiernos a adelgazar sus plantillas de trabajadores en plazas y optan por estas nuevas formas de contratación que, sin embargo, también les traen muchos problemas de litigios laborales.
- 4.53. El viejo debate de los derechos de los trabajadores de base y de los de confianza continúa, y se acrecienta debido a la reciente vida democrática de México en donde es más común encontrar cambios de gobierno y de partido, lo cual implica un gran movimiento de trabajadores de confianza que pierden su empleo.
- 4.54. La clásica división de los trabajadores al servicio del Estado como de base y de confianza cada vez es menos clara, esa división ha ido cediendo y

flexibilizándose en razón de las características específicas en las cuales se presta el trabajo en muchas dependencias públicas, originando que se vayan creando plazas en categorías y niveles que se encuentran prácticamente en medio de tan conocida división inicial, las cuales plantean dificultades diversas en razón de la ambigüedad que suscitan frente a una legislación que definitivamente no las reconoce.

- 4.55. Todo esto impacta en las cifras de desempleo que se presentan en el país, y en las cuales se presentan un buen número de casos de ex servidores públicos que muchas veces ya no encuentran opciones dentro de la administración pública y mucho menos dentro de la iniciativa privada.
- 4.56. Derivado de las demandas laborales que implicaron laudos condenatorios para el Gobierno del Distrito Federal durante 2006, la Mesa de Laudos otorgó 492 vistos buenos para pago de salarios caídos y se erogó un monto de \$ 221,496,620.05 pesos.
- 4.57. Durante 2007 la Mesa de Laudos otorgó 530 vistos buenos para pago de salarios caídos y se erogó un monto de \$ 175,790,528.70 pesos, siendo las dependencias más recurrentes la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Finanzas y Servicio de Transporte Colectivo METRO.
- 4.58. En el año 2008 la Mesa de Laudos otorgó 659 vistos buenos para pago de salarios caídos y se erogó un monto de \$ 267,701,610.73 pesos, siendo las dependencias más recurrentes las mismas que el año anterior: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Finanzas y Servicio de Transporte Colectivo METRO.

- 4.59. Finalmente, durante el año 2009 se otorgaron 506 vistos buenos para pago de salarios caídos y se erogó la cantidad de \$254,038,011 pesos, siendo las dependencias más recurrentes la Secretaría de Seguridad Pública y el METRO.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano. Régimen jurídico laboral de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Porrúa, 2002, 952 pp.
- _____, *Teoría General de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993, 560 pp.
- Barajas Montes de Oca, Santiago, *Diccionario jurídico mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Porrúa, 1998, 8433 pp.
- Barroso Figueroa, J., *Derecho Internacional del Trabajo*, México, Temática Económica, 1994, 105 pp.
- Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, México, Porrúa, 2007, 306 pp.
- Buen Lozano, Néstor de, *Derechos del trabajador de confianza*, México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y Universidad Nacional Autónoma de México, Colección Nuestros Derechos, 2000, 91 pp.
- Canton Moller, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, México, Cárdenas editor distribuidor, 2002, 193 pp.
- Castrejón García, Gabino Eduardo, *Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos*, México, Cárdenas editor distribuidor, 2003, 591 pp.
- Cavazos Flores, Baltasar, *40 lecciones de derecho laboral*, México, Trillas, 2007, 402 pp.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 324 pp.
- Guerrero, Euquerio, *Manual de derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1990, 600 pp.
- Ítalo Morales, Hugo y Tena Suck, Rafael, *Legislación federal del derecho burocrático*, México, .PAC, 1988, 189 pp.
- Kurczyn Villalobos, Patricia, Reynoso Castillo, Carlos, Sánchez Castañeda Alfredo, *Derecho laboral globalizado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, 117 pp.
- Lastra Lastra, José Manuel, *Derechos del pueblo mexicano. Comentario al artículo 123 constitucional*, México, H. Cámara de Diputados LV Legislatura, 1994, t. XII, 1368 pp.

Maccise Saade, Luis, *Guía práctica de derecho procesal laboral*, México, Cajica, 1994, 445 pp.

Meléndez George, León Magno, *Derecho burocrático (incertidumbre jurídica)*, México, Porrúa, 2005, 393 pp.

_____, *La unificación del sistema de justicia laboral*, México, Porrúa, 2000, 388 pp.

Reynoso Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 2006, 238 pp.

_____, *Derecho del Trabajo, panorama y tendencias*, México, Porrúa, 2006, 815 pp.

Sartori, G., *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 109 pp.

REVISTAS

Alonso Olea, Manuel, *La responsabilidad laboral del Estado*, *Revista de Derecho laboral*, núm. 117, enero-marzo, 1980 59 pp.

Cueva, Mario de la, *La situación laboral de los trabajadores públicos*, *Derecho laboral*, Montevideo, núm. 136, octubre-diciembre de 1984, 39 pp.

Ermida Uriarte, O., *Algunas reacciones de la legislación laboral, latinoamericana ante las políticas de ajuste económico*, *Derecho Laboral*, t. XXXV, núm. 165, Montevideo, enero-marzo 2002. 80 pp.

Dávila García, Abel, *Reflexiones en torno al derecho burocrático como disciplina Autónoma*, *Vínculo jurídico*, México, núm. 1, enero-marzo de 1990, 66 pp.

Lopez Diaz, Filiberto, *Decadencia del derecho laboral*, *Revista laboral*, México, núm. 79, abril de 1999, 58 pp.

Márquez Blas, R., *Teorías clásicas de la burocracia capitalista: Hegel, Marx, Weber y Michels*, *Revista de administración pública*, México, núm. 76, INAP, enero-abril de 1990, 60 pp.

Márquez Morales, Manuel, *Eficacia de la reinstalación forzosa en el derecho laboral*, *Revista jurídica de la escuela libre de derecho de Puebla*, Puebla, Pue., México año 1, núm. 2, enero-junio, 2000.

Reynoso Castillo, Carlos, *Las relaciones laborales en México. La crisis de un modelo*, *Revista Derecho Laboral*, t. XXXIII, núm. 160, Montevideo, Uruguay, octubre-diciembre de 1990.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo. México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Consejería Jurídica y de Servicio Legales del Gobierno del Distrito Federal, Prontuario Normativo del Personal de la Administración Pública Centralizada y Desconcentrada del Distrito Federal, 2009.

PÁGINAS WEB

Dávila García, Abel. "Reflexiones en torno al derecho burocrático como disciplina autónoma", *Revista Vínculo Jurídico*. México, núm. 1, enero-marzo de 1990, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/2/art/art4.htm>