

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

“REINSTALACIÓN DE TRABAJADORES DE NIVEL ENLACE EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

T E S I S

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

AARÓN SOLORIO DÍAZ

ASESOR: MTRA. LILIA GARCÍA MORALES

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

2013



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.

DEDICATORIAS

A mi madre, María de la Luz Díaz Nolasco
(q.e.p.) por el ejemplo de vida que me enseñó.

A mi hijo, Aarón Santiago por ser la esperanza y el centro de mi vida.

A mi esposa María del Carmen, porque tu compañía y tu fuerza son esenciales, porque hemos crecido como matrimonio

A mi padre Rafael Solorio **y hermano** Rafael, porque al final del día cuento con ustedes, y soy producto de la vida que hacemos juntos, los amo.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México por brindarme la oportunidad de recibir una preparación para la vida.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México por lo recibido en sus aulas y ser la mejor en su estilo.

A los profesores de la Facultad de Derecho, porque lo enseñado ha sido parte fundamental de mi vida profesional y por haber conformado criterio jurídico para el futuro.

A la Mtra. Lilia García Morales por aceptar dirigir el presente trabajo, por la paciencia y los consejos brindados.

A los Licenciados. Leodegario Reyes Pérez y Alberto Camaras Woolrich por las enseñanzas profesionales, por los consejos como servidores públicos y por las oportunidades recibidas.

A mis amigos de la Facultad de Derecho
Por su apoyo y por su compañía y porque a través de los años seguimos juntos.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	I
Capítulo I	
GENERALIDADES	
1. Derecho del Trabajo.....	1
1.1 Concepto.....	4
2. Principios del Derecho del Trabajo.....	6
2.1 Principios del Derecho Procesal del Trabajo.....	11
3. Relación de Trabajo.....	13
3.1 Elementos de la relación de trabajo.....	15
3.1.1 Trabajador.....	15
3.1.2 Patrón.....	19
3.1.3 Servicio Personal.....	20
3.1.4 Subordinación.....	21
3.1.5 Salario.....	22
4. El Nombramiento.....	26
5. Trabajador de la Administración Pública Federal.....	27
5.1 Funcionario público, empleado público y servidor público.....	28
5.2 Trabajador de base en la Administración Pública Federal.....	29
5.3 Trabajadores de confianza en la Administración Pública Federal.....	30
6. Estado Patrón	34
7. Servicio Profesional de Carrera.....	35
8. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	37

Capítulo II

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

1.	Ordenamientos anteriores a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	39
2.	Movimiento Constitucionalista.....	43
3.	Ley Federal del Trabajo de 1931.....	45
4.	Estatuto jurídico de 1938.....	48
5.	Estatuto jurídico de 1941.....	51
6.	Nacimiento del apartado “B” del artículo 123 constitucional.....	53
7.	Creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	58
8.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	59

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

1.	Marco constitucional de los trabajadores al servicio del Estado...	62
2.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	74
3.	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	87
4.	Jurisprudencia.....	104

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE TIENE AL CONSIDERAR A UN TRABAJADOR DE NIVEL ENLACE COMO DE BASE.

1.	Trabajadores de base y de confianza.....	116
2.	Catálogo de puestos en la Administración Pública Federal.....	117
3.	Condiciones generales de trabajo.....	118

4.	Manual de percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.....	120
5.	La estabilidad en el empleo y el artículo 63 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.....	123
6.	Trabajadores a nivel enlace.....	128
7.	Laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	132
	Conclusiones.....	150
	Bibliografía.....	153

INTRODUCCIÓN

El derecho como conjunto de normas, regulan la vida en sociedad por lo tanto abarca todos los aspectos donde se desarrollan las relaciones humanas, por consiguiente existen ramas del derecho encaminadas a un caso en concreto y para su mejor estudio se han dividido en ramas, es decir para el caso de que un familia pueda disponer de los bienes de un difunto existe el Derecho Sucesorio; para conocer e imponer las sanciones de los individuos que realizan conductas contrarias al ordenamiento jurídico existe el Derecho Penal, de igual forma existe una rama del derecho que regula las relaciones laborales.

Es trascendental recordar que esta rama del derecho surge como uno de los derechos sociales, protegiendo al trabajador como clase social y tratando de manera desigual a los desiguales, es decir no trata de la misma manera a los trabajadores que a los patrones, ya que estos cuentan con la fuerza económica y aquellos sólo tienen la fuerza de trabajo, la cual intercambian a un patrón a cambio de un ingreso que sirva para sustentar una vida digna.

El derecho mexicano contempla en el artículo 123 constitucional dicha situación, estableciendo dos apartados uno para las relaciones laborales que se dan entre los particulares y otro que regula las relaciones entre la Administración Pública Federal y sus trabajadores. Sin duda el aspecto que trasciende más de las relaciones laborales es el que se refiere a la **estabilidad en el empleo**, traducida esta como el derecho que tienen los trabajadores de conservar su empleo para sostener económicamente entre otras cosas las necesidades que se presenten en su vida, familia, y seguridad social.

Sin embargo, existe la excepción a la regla y en el apartado B, fracción XIV del artículo 123 de la Constitución establece 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.

Dada la necesidad de reconocer el continuo desarrollo del tema laboral, es conveniente considerar las circunstancias actuales para proponer nuevas formas de convivencia entre patrones y trabajadores, concretamente en la relación laboral entre los trabajadores con cargos creados por disposición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el Estado patrón.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece quienes son los trabajadores de confianza y los excluye de la protección de estabilidad en el empleo, por lo tanto regula las relaciones laborales entre los trabajadores de base.

Más aún ocurre que la práctica jurídica Sin embargo, la interpretación jurisprudencial al artículo 5° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ha sido que aún cuando los trabajadores de confianza incluyendo el de nivel enlace no gozan del derecho a estabilidad en el empleo y, consecuentemente, no pueden ejercitar las acciones relacionadas con cese o despido injustificado. Por otro lado, existe el criterio que señala que

el carácter de un trabajador de confianza se otorga por las actividades que se realizan y no por la denominación del puesto.

Considerando que el marco jurídico actual limita la estabilidad laboral del trabajador de confianza al carecer de acción para solicitar su reinstalación o el pago de la indemnización constitucional con motivo de cese, la autoridad laboral, considerando el marco jurídico aplicable en conjunto con la jurisprudencia, en múltiples ocasiones emite laudos a favor de trabajadores de nivel enlace, obligando a la Administración Pública Federal a reinstalar al trabajador aun cuando el puesto haya sido eliminado o sea considerado como de confianza por la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En términos de ello, cabe preguntarse ¿Cuál es el marco jurídico que regula las relaciones laborales entre los trabajadores de confianza y la Administración Pública Federal? ¿Qué cambios en la ley laboral deben realizarse para otorgar estabilidad en el empleo al trabajador considerado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal como de confianza?

Este trabajo de investigación está enfocado a los derechos laborales de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal en México que ocupan puestos regulados por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Adicionalmente, se estudiarán las circunstancias en las que un trabajador de confianza tiene limitaciones jurídicas para solicitar la reinstalación ante la autoridad laboral.

Estudiamos los conceptos básicos del derecho del trabajo como son: trabajador, patrón, salario, relación de trabajo; así como los principios sobre los que se ha desarrollado el derecho del trabajo en especial la estabilidad en el empleo, la manera en como se ha desarrollado a través del tiempo el derecho burocrático hasta analizar los diversos ordenamientos vigentes que regulan las relaciones laborales, así como las jurisprudencias emitidas por el Poder Judicial de la Federación y las repercusiones que tienen en la aplicación.

Lo anterior derivado de que con el cambio de administración los servidores públicos que realizan funciones de confianza, son removidos a discreción por los titulares de las dependencias del poder Ejecutivo, por lo que se creó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, otorgando una especie de protección a las personas titulares de las plazas que son considerados como de confianza.

Sin embargo, de acuerdo al criterio jurisprudencial que señala que la clasificación de un trabajador se desprende de las funciones y no del nombramiento existen casos en los que un trabajador cuyo nombramiento es de confianza realiza actividades propias de un trabajador de base y en consecuencia al ser removido y demostrar que su categoría es de un trabajador de base, el titular demandado encuentra la disyuntiva de reinstalar a un trabajador que en un principio es considerado como de confianza, en un puesto de base, pero con la disyuntiva que no existen plazas de las consideradas de base, presupuestariamente hablando, que tengan las percepciones que deviene un trabajador con categoría de confianza.

El objetivo general es proponer, desde el derecho burocrático y la relación laboral de los trabajadores con el Estado, una reforma a la ley que regule la reinstalación de un trabajador considerado como de confianza por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Este trabajo se justifica en la medida de contribuir a la solución de las controversias laborales entre la Administración Pública Federal y los trabajadores de confianza que mediante laudo han ganado ser considerados como trabajadores de base, y en consecuencia, su reinstalación y la estabilidad en el empleo en puestos considerados de base por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Igualmente, se justifica en la medida de considerar que aun cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, señalan que únicamente tienen derecho a demandar la indemnización constitucional o la reinstalación en el empleo los trabajadores que ocupen puestos de base, y que los de confianza sólo pueden acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir conflictos que pudieran afectar sus derechos, tal como la protección de su salario y a las prestaciones del régimen de seguridad social, cabe indicar que el mismo Tribunal emite laudos en la mayoría de los casos a favor del trabajador, obligando a la Administración Pública a reinstalar al trabajador, de lo que se derivan contradicciones jurídicas y la necesidad de reformar sobre el caso.

Dada la necesidad de la Administración Pública y del trabajador de tener certeza sobre su condición de trabajador de confianza y la posibilidad de su reinstalación o no antes del inicio de un proceso que conlleva tiempo, esfuerzo y recursos a la administración de justicia y a las partes.

El marco teórico para el desarrollo de este estudio tiene su fundamento en el campo del Derecho Burocrático, específicamente con relación a los derechos laborales de los trabajadores de confianza. La atención se centrará sobre la necesidad de otorgar a trabajadores que en algún momento pertenecieron al Sistema Profesional de Carrera la estabilidad en el empleo, que han obtenido mediante laudo firme.

En la realización del presente trabajo de investigación se utilizaron: el método inductivo toda vez que se parte de una particularidad para establecer una conclusión general; toda vez que se analizan principios básicos del derecho del trabajo en específico el de estabilidad en el empleo, para arribar al resultado del contenido de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se usó el método deductivo. Se analizaron los preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal conforme el método analógico, analítico y sintético con la finalidad de proponer soluciones y reformas, al comparar y realizar una breve reseña de los ordenamientos en materia de derecho burocrático se usaron el método histórico, comparativo y el método jurídico.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

Este capítulo expone brevemente los aspectos generales del Derecho del Trabajo así como sus principales conceptos, los principios que rigen las relaciones laborales, dando un panorama desde el punto de vista general para posteriormente enfocarnos a la reglamentación de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1. Derecho del Trabajo

La historia del trabajo está ligada al hombre y a una sociedad en busca de sobrevivir a partir de una actividad productiva basada en esfuerzo. “No obstante, en la época de Aristóteles, el trabajo fue igual a la esclavitud, donde los nobles, sacerdotes y guerreros debían saber mandar y los esclavos debían saber obedecer.”¹ En el imperio romano, el hombre quedó vinculado al trabajo de por vida; incluso transmitía a sus hijos ese deber, con la pena de recibir un severo castigo si intentaba romper el vínculo con su patrón.

Con el paso del tiempo, lo anterior se transformó en la libertad de trabajo, aunque todavía existió la explotación de los trabajadores, principalmente en el auge de la Revolución Industrial y durante la conquista e independencia de los pueblos indígenas.

En el 1919, con la firma del Tratado de Versalles y la Declaración de Derechos Sociales, el trabajo se reconoció como un deber social distinto a una mercancía. En el contexto mexicano, este deber quedó reglamentado en el **artículo tercero**

¹DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. México. 1998. p. 12

de la Ley Federal del Trabajo, el cual indica que el trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad para quien lo presta. Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El desarrollo del concepto de derecho del trabajo o laboral mexicano tiene sus antecedentes desde 1904 en el Estado de México cuando se dictan las primeras leyes sobre accidentes de trabajo y riesgos profesionales. Posteriormente, en otras legislaturas estatales se incorporaron elementos sobre el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones, la jornada de trabajo para las tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa, disposiciones sobre el contrato individual, seguridad social, conciliación y arbitraje, todos ellos enfocados a los obreros.

La continua evolución del derecho del trabajo, tuvo su mayor amplitud en 1970 cuando se incorporaron nuevas categorías de trabajadores, tales como taxistas, agentes de comercio, actores, músicos, deportistas profesionales, entre otros.

Aunado a lo ocurrido en la legislación, la doctrina ha tenido serios debates para llamar indistintamente derecho laboral o derecho del trabajo, mismo que hasta la fecha no ha llegado a un uso definitivo y general. Incluso, la terminología utilizada también ocupa al derecho social, al derecho obrero, al nuevo derecho, al derecho social del trabajo, al derecho de los trabajadores, al derecho del contrato de trabajo y al derecho industrial.

No obstante lo anterior, “la significación del vocablo labor es muy extensa en el vocabulario jurídico, empleándose también los términos de laborable, día de

trabajo o lectivo. Además, podría decirse que el trabajo constituye el género y la labor la especie; es decir, que el primero comprende a la segunda.”²

Considerando que la palabra labor significa “la acción de trabajar y el resultado de esta acción.”³ En consecuencia, la labor y el trabajo deben tomarse como sinónimos. Indistintamente en el derecho mexicano, labor y trabajo, se confunden, aún cuando en la Constitución se mencione trabajo y su ley reglamentaria se titule Ley Federal del Trabajo.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los **artículos 3, 5, 73, 115, 116 y 123** dan fundamento a la normatividad sobre el trabajo. En el **artículo 3°** se conjugan los preceptos sobre educación y relaciones laborales en Universidades y demás instituciones de educación superior, haciendo referencia al **apartado “A” del artículo 123** constitucional.

El **artículo 5° constitucional** señala, por su parte, que “ninguna persona puede impedírsele dedicarse a una profesión, industria, comercio o trabajo lícito. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial”.

Igualmente, el precepto anterior indica que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Además, los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que lo establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el de jurados, cargos concejiles o de elección popular.

² DE BUEN LOZANO, Néstor. *Op. Cit.* p. 4

³ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Madrid, 1970

A su vez, indica que el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato que tenga por objeto el menoscabo, pérdida o el sacrificio de la libertad de la persona por causa de trabajo, educación o voto religioso. El contrato de trabajo sólo podrá obligar a prestar el servicio convenido por el tiempo que fija la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador. En caso de que éste lo incumpla, sólo será objeto de responsabilidad civil y en ningún caso podrá hacerse coacción sobre su persona.

Por su parte, el **artículo 73 constitucional** otorga facultades al Congreso para legislar, entre otras materias, y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del **artículo 123** de la Constitución. De los **artículos 115 y 116** se desprende que las relaciones de trabajo entre los municipios o los Estados y sus trabajadores deberán regirse por las leyes que expidan sus Estados con base en el artículo señalado.

El **artículo 123** resulta indispensable para fundamentar el derecho del trabajo en México, en él se establecen los derechos sociales para obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, los trabajadores de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y en general de **todo contrato de trabajo** en México; idea que ha sido tan debatida hasta nuestros días.

1.1. Concepto

Muchos autores han intentado definir al derecho del Trabajo, sin embargo, no se ha logrado crear un concepto que sea acogido por la mayoría de la doctrina, para efectos de este capítulo sólo se citaran tres definiciones.

Para Guillermo Cabanellas; “el derecho del trabajo tiene por contenido principal la regulación de las relaciones jurídicas entre empresarios y trabajadores y de unos y

otros con el Estado, en lo referente a trabajo subordinado y también en lo relativo a las consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas, derivadas de la actividad laboral dependiente”⁴.

Mario de la Cueva indica que el Derecho del Trabajo o laboral, “es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital, es decir se aplica a la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y este se encarga de regular las cuestiones de trabajo, la determinación de los beneficios que deberán corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios y sobretodo regular el trabajo de las mujeres y menores y lo relativo a los trabajos especiales”⁵

Para Trueba Urbina el Derecho del Trabajo es “es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.”⁶

Por último, Néstor de Buen considera que “Se trata, entonces, de una disciplina que va más allá de la sola prestación del trabajo. Le interesa el hombre, como merecedor de protección; atiende a la especial condición de la mujer y prohíbe que los menores participen en el campo del trabajo, para proteger su salud y su derecho a la instrucción. Procura la seguridad social, que intenta la protección integral al trabajador, defendiéndolo de los riesgos y estableciendo una responsabilidad también social para poner remedio, en lo posible, a sus nefastas consecuencias cuando se producen. El derecho laboral establece, además, las

⁴ CABANELLAS, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968. p. 124.

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Vigésima Segunda Edición. Tomo I. Ed. Porrúa. México 2009. p 92

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto. El Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México 1975. p 155

normas que permitirán proporcionar a los trabajadores casa cómodas e higiénicas, trasladando esta obligación, de la esfera individual del patrón, a otra solución de responsabilidad colectiva.”⁷

De las definiciones anteriores, la mas completa en la práctica es la realizada por Néstor de Buen, pues de la misma se desprende que es una rama del derecho que protege al trabajador como clase social, y dentro del mismo género otorga protección especial a menores y mujeres, distinguiendo las obligaciones que han sido trasladadas por el Estado al patrón, en beneficio de la clase trabajadora, por tal virtud muchos tratadistas coinciden en que es un derecho protector clasista.

2. Principios del Derecho del Trabajo

Por principios entendemos que son aquellas características de las normas que sirven para identificarlas de otras, son las máximas verdades, determinaciones que sirven para orientar la norma positiva, en este caso de la Ley Federal del Trabajo, cuyos principios son los establecidos en los **artículos 5° y 123** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llamados derechos sociales y que serán tomados en cuenta tanto para reglamentar dicho artículo y para dar en su caso ser valorados por jueces.

Al igual que el concepto de derecho laboral, existe una cantidad considerable de doctrinarios que han enlistado los principios del derecho laboral, en este apartado se mencionaran algunos, para mera referencia. Los principios pueden ser enunciados tanto en la legislación positiva como en la jurisprudencia, sin embargo, poseen sustantividad propia en razón de su intrínseca generalidad. Todos ellos obedecen a la inspiración de la justicia social de la que se nutría desde sus inicios

⁷ DE BUEN LOZANO, Nestor. *Op. Cit.* p 15

la legislación del trabajo, de ahí que la idea central de ellos es en favor del trabajador.

Los principios del derecho del trabajo que corresponden al ordenamiento jurídico nacional, su imperatividad es la propia de la norma de derecho positivo que los ha recogido.⁸ En esencia, el derecho del trabajo, considera el trabajo como un contrato social que contempla al hombre como tal e intenta protegerlo en su vida, en su dignidad y en su salud, siendo ellos los principios fundamentales del derecho mexicano del trabajo. De la misma forma, el derecho al trabajo tiene básicamente dos formas de manifestarse: el derecho a adquirir un empleo y el derecho a conservar un empleo.

La primera manifestación depende de la condición de cada país y del equilibrio económico y demográfico que pueda lograrse. A su vez, puede tener diferentes expresiones: el Estado asume por sí mismo la obligación de dar empleo, o bien el Estado obliga a los particulares para que éstos lo hagan. También tiene una institución complementaria que sólo puede operar en países con situaciones económicas privilegiadas, tal como el seguro de desempleo.

La segunda manifestación del derecho al trabajo suele presentar mejores perspectivas. Implica que todo trabajador tiene derecho a conservar el empleo, salvo que hubiere una causa justa para privarle de él. Dicha causa imputable al trabajador significa un motivo para que el patrón, de manera legal, separe al trabajador de su empleo. Si el motivo lo genera el patrón, existe la posibilidad de obtener una indemnización que compense la estabilidad que está contenida en un trabajo determinado.

⁸ Cfr. PODETTI, Humberto. En Instituciones de derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. “Los principios del Derecho del Trabajo”. De Buen Lozano, Néstor y Emilio Morgado. (Coordinadores). UNAM. México. 1997. p. 141

La garantía de salud, vida y la obtención de un nivel decoroso para el trabajador y su familia, son principios que se llevan a la práctica en los sistemas de previsión y seguridad sociales. La salud y la vida están contempladas en los sistemas federales para proveer servicios de hospitales, clínicas, medicinas, programas de vacunación, rehabilitación, de entretenimiento y cultura. El nivel decoroso está inmerso en la existencia de una institución que regula los salarios mínimos generales y profesionales que sean suficientes para que un jefe de familia satisfaga las necesidades elementales de subsistencia.

La función de los principios del derecho del trabajo atiende a la política legislativa, a la normativa y a la función interpretativa. En la legislativa, los principios se ocupan de los derechos sociales constitucionalmente declarados. En la función normativa, resultan como fuente supletoria en caso de ausencia de la ley y en su función interpretativa, se da cuando debe efectuarse la operación lógica-valorativa del alcance de las normas aplicables, las situaciones no previstas y la aquellas previstas se resolverán aplicando el respectivo principio.⁹

Una clasificación de principios que atiende a la jerarquía y que está centrada en la persona del trabajador es

- “Principio de indisponibilidad.
- Principio de jerarquía normativa.
- Principio de la condición más beneficiosa.
- Principio de igualdad de trato.
- De interpretación: Principio del favor de la duda; Principio de primacía de la realidad y Principio de conservación del contrato”¹⁰.

⁹ Cfr. PODETTI, Humberto. Op. cit. p. 144

¹⁰ Cfr. PODETTI, Humberto. Ibidem. p. 145

Por su parte Francisco Breña Garduño cita que los principios del derecho del trabajo son:

- “Las convenciones de los particulares no derogan el derecho público.
- En todas las cosas y muy particularmente en el derecho, debe atenderse a la equidad.
- El derecho nace del hecho.
- El derecho público no puede renunciarse por los particulares.
- Las cosas que se hacen contra derecho se reputan no hechas.
- El error quita la voluntad y descubre la impericia de su autor.
- El género se deroga por la especie.
- Se entiende que hace la cosa aquél a cuyo nombre se hace.
- Las palabras deben entenderse de la materia de que se trate.
- Lo que es nulo no produce efecto alguno.
- Se presume ignorancia si no se prueba ciencia.”¹¹

Otros principios citados por la mayoría de los doctrinarios y que se otorgan como mínimos de garantías, para el trabajador son:

- “Enunciados básicos; es decir, pretenden abarcar una serie indefinida de situaciones y no una particular, de forma que puedan ser utilizados en una diversidad de situaciones, lugares, tiempo.
- Principio protector. Es el principio que traduce la inspiración primordial del Derecho del Trabajo: la protección al trabajador. Mientras otras ramas del Derecho se preocupan por establecer una paridad entre las partes involucradas, ésta, desde sus inicios históricos ha tendido a proteger a la parte más débil de la relación bilateral: el trabajador.

¹¹. Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada. Por Francisco Breña Garduño. Sexta Edición, Ed. Oxford. México 2011. p 17.

- Principio "in dubio pro operario". Es el criterio que debe utilizar el juez o el intérprete para elegir entre los varios sentidos posibles de una norma, el que sea más favorable al trabajador.
- La norma más favorable. Determina que en caso de que haya más de una norma aplicable, debe optarse por aquella que sea más favorable, aunque no sea la que corresponda de acuerdo a la jerarquía tradicional de las normas. Este principio encuentra, sin embargo, un límite que es importante señalar y son las disposiciones de orden público.
- Condición más beneficiosa. Constituye el criterio por el cual la aplicación de una nueva norma laboral nunca debe servir para disminuir
- Irrenunciabilidad de derechos. Este principio establece la imposibilidad de privarse, aún por voluntad de parte, de los derechos concedidos por la legislación laboral.
- Principio de continuidad o estabilidad en el empleo. Uno de los principales fundamentos de la relación de trabajo es que el trabajador se identifique con la Empresa, de ahí que también redunde en interés del empresario que aquél permanezca a su servicio el mayor tiempo posible en vista de la especialización y conocimiento que de su negocio ha alcanzado a través del tiempo. La antigüedad tiene especial connotación especialmente si la estudiamos desde el punto de vista económico, es decir, si vemos que de ella se hace depender las indemnizaciones y derechos de los trabajadores, se fomenta, por parte de las legislaciones laborales, la prolongación en el tiempo de la relación de trabajo, se relaciona con que los derechos laborales son irrenunciables y no se consideran un bien jurídico que este disponible.
- Principio de la primacía de la realidad. Este principio significa que en caso de discordancia entre lo que surja de documentos o acuerdos escritos y lo que ocurre en la práctica, se prefiere lo último.

- Principio de buena fe. Es algo que debemos admitir como supuesto de todo ordenamiento jurídico. Se refiere a la conducta que debe mostrarse al cumplir realmente con su deber, supone una actuación ejecutada en forma honesta y honrada. No basta el dicho de la persona pues, si ello fuera así, estaríamos dejando al arbitrio de la mera subjetividad la determinación de la buena fe sino que deberá analizarse la actuación externa de ese dicho y ver si coincide con las valoraciones vigentes de la comunidad¹².

Estos principios son llevados a la práctica en las relaciones laborales, surge la pregunta que hoy día es causa de debate en el país, ya que la rigidez de dichos principios pueden perjudicar en demasía a los patrones.

2.1. Principios del derecho procesal del trabajo

Así como existen normas máximas que rigen el derecho del trabajo, también existen bases que regulan el desarrollo de los procesos laborales, estos se encuentran establecidos en el **artículo 685** de la Ley Federal del Trabajo a saber: principio de publicidad, principio de gratuidad, principio de inmediatez, principio de oralidad, principio dispositivo, principio de economía, principio de sencillez, principio de concentración y principio de suplencia.

Se explican brevemente dichos principios:

- Principio de **publicidad**: Los juicios laborales pueden ser presenciados por cualquier persona salvo algunas excepciones, la protección brindada por este principio es que garantiza que ningún juicio pueda ser corrompido o resultado de manera parcial por una de las partes.

¹² Cfr. CUEVA DE LA, Mario. Op. Cit. pp. 151-320.

- Principio de **gratuidad**: garantiza que ninguna de las partes será afectada en cuanto a costas procesales, concuerda con lo dispuesto por el **artículo 17** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Principio de **inmediatez**: refiere a que los miembros de la Junta deben estar en cercanía con las partes en el desarrollo del procedimiento con la finalidad de brindar una mejor resolución, es decir la cercanía con las partes intenta garantizar un laudo más justo.
- Principio de **oralidad**: supone que el procedimiento debe basarse en lo que las partes expongan de manera verbal en las audiencias, sin que esto signifique una limitante para que expongan sus argumentos de manera escrita, este principio se encuentra ligado al anterior y las partes deben ser escuchados de manera directa por los miembros de las juntas.
- Principio de **petición de parte**: garantiza para que se ponga en movimiento el actuar administrativo de las juntas, debe ser a petición de parte interesada.
- Principio de **suplencia en la defensa deficiente**: este principio rompe con la paridad procesal y acorde a lo dispuesto por el **artículo 123** constitucional y protege a la clase trabajadora para que en el caso de una demanda deficiente en sus planteamientos de defensa la Junta tiene obligación de advertirle a la parte obrera y en su caso a corregir la falla que presente dicha demanda.¹³

Existen autores que postulan que no sólo son estos principios lo que rigen el procedimiento laboral, sino que existen otros que aún cuando no se encuentran citados por el **artículo 685** de la Ley Federal del Trabajo son imprescindibles en el desarrollo de los procesos laborales; a saber son los siguientes:

¹³ Cfr. Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía, por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Octogésima segunda edición. Ed. Porrúa. México 2001. Pp. 350 y 351.

- Principio de **sencillez**: a diferencia de procesos como el civil, el proceso en materia del trabajo y en concordancia con el **principio de la suplencia en la defensa deficiente** que supone que el obrero tiene nulos conocimientos en derecho, este principio implica que no se requiere formalidad para comparecer en el proceso pero si en cuanto a los puntos petitorios; **artículo 687** de la Ley Federal del Trabajo.
- **Principio de concentración**: se desprende del contenido de los **artículos 686, 761, 763 y 848** de la Ley Federal del Trabajo, establece que los juicios laborales deben ser breves, los incidentes deben tramitarse dentro del expediente en que se actúa, los incidentes deben sustanciarse de inmediato oyendo a las partes a excepción de los relativos a acumulación y excusas que deben resolverse dentro de las 24 horas siguientes a que fueron planteados.¹⁴

3. Relación de Trabajo

En la evolución misma del derecho laboral deben contenerse criterios que atiendan los fines, los sujetos y el objeto de la relación laboral. Así, el derecho del trabajo busca como fin la satisfacción de las necesidades materiales e intelectuales, suprimiendo la explotación del hombre por el hombre y lograr la dignificación humana.

Atendiendo a los sujetos, el derecho del trabajo implica regular la situación jurídica de las personas directamente interesadas en la relación de trabajo dependiente, sea como trabajadores, empleadores o de cualquier otro modo y de las personas asimiladas por la ley parcialmente a los trabajadores con respecto a la relación de trabajo de ellas.

¹⁴ Cfr. TENA SUCK, Rafael et al. Derecho Procesal del Trabajo. Quinta Edición. Ed. Trillas. México 1997. pp. 19-26

Aún cuando la evolución del derecho laboral permanezca latente, siempre estará sujeta a normas jurídicas, la libertad del trabajo, la subordinación, la remuneración, el trabajador, el empleador y la necesidad de satisfacer y provocar un beneficio mutuo dado un capital invertido en una fuente de trabajo.

Por regla general, la relación laboral se establece entre dos personas. Necesariamente una de ellas debe ser una persona física y la otra pudiendo ser una persona jurídica moral o física. Según el **artículo 8°** de la Ley Federal del Trabajo, el trabajador “es una persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”, entendiéndose por trabajo una actividad humana intelectual o material.

El **artículo 20** de la Ley Federal del Trabajo vigente define a la relación de trabajo como “la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario”, identificando además otros elementos como el contrato de trabajo e indica que la prestación del trabajo y la celebración del contrato producen los mismos efectos.

Para Baltasar Cavazos la relación de trabajo inicia al momento en que se empieza a prestar el servicio, en la práctica cotidiana ha sido ésta la tendencia a seguir, y en la que coincidimos pues aún cuando se estipulen condiciones generales de trabajo, ocurre que, por la dinámica del derecho laboral las mismas quedan superadas, sin que esto implique que ya no se realice el trabajo.¹⁵

¹⁵ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. 40 Lecciones de Derecho Laboral. Sexta Edición. Ed. Trillas, México 1994. pp. 78-81

Mario de la Cueva enseña que la relación de trabajo “es una situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de los derechos sociales, de la Ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias.”¹⁶

Como conclusión se apunta lo siguiente: la causa origen de la relación laboral es la prestación de un servicio; puede ser derivada del acuerdo de voluntades entre el patrón y el trabajador o por la mera prestación del servicio; sino existe contrato que regule las condiciones del trabajo se suple por las disposiciones del derecho del trabajo.

3.1. Elementos de la relación de trabajo

Se destacan como elementos; los sujetos: **patrón y trabajador, servicio personal, subordinación, y salario**. Los tratadistas del derecho del trabajo, coinciden que el contrato de trabajo no es parte de una relación de trabajo, aunque sin la existencia de este se presume que las condiciones generales de trabajo serán las que contiene la Ley Federal del Trabajo, mismas que pueden ampliarse más nunca reducirse, ya que por encima de la voluntad de las partes esta la norma protectora a favor de la clase social trabajadora.

3.1.1. Trabajador

El diccionario de la Real Academia de la Lengua comprende varias acepciones de la palabra trabajo, de las cuales se tomaran sólo las tres primeras que van

¹⁶ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 187.

relacionadas con el tema que se estudia a saber son las siguientes: (Del latín tripaliāre, de tripalium). 1. intr. Ocuparse en cualquier actividad física o intelectual. Trabajar en la tesis doctoral. Trabaja poco y mal. 2. intr. Tener una ocupación remunerada en una empresa, una institución, etc. ¿Trabajas o estudias? 3. intr. Ejercer determinada profesión u oficio. Trabaja como periodista. Trabaja de jardinero.¹⁷

La Ley Federal del Trabajo en el **artículo 8º** conceptualiza al trabajador como “la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”. El concepto de trabajador abarca a todas aquellas personas físicas que viven de su esfuerzo sea material o intelectual, abarca al obrero y al empleado, es decir el concepto de trabajador sería el género y aquellos la especie.¹⁸

Otra definición de trabajador es la acuñada por Roberto Muñoz Ramón “trabajador es la persona física que libremente presta a otra un trabajo personal, subordinado, lícito y remunerado”¹⁹

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el **artículo 3o.** Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. A diferencia de lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo, para adquirir la calidad de trabajador al Servicio del Estado se necesita contar con un nombramiento, o figurar en las listas de raya, situación que se analizará más adelante.

¹⁷ Real Academia de la Española. Vigésima segunda edición. www.rae.es

¹⁸ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Segunda Edición. Tomo VI. Ed. Porrúa. México 2004. pp. 727-728.

¹⁹ MÚÑOZ RAMÓN, Roberto. Tratado de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México 2006. p.241.

Por lo que hace a los trabajadores se clasifican en trabajadores de planta o de base y trabajadores de confianza. Sobre los primeros se dice que pueden ser por obra o por tiempo determinado, o de planta, según lo establece la Ley Federal del Trabajo. No debe olvidarse el principio de estabilidad en el empleo, el cual establece que toda relación de trabajo será por tiempo indeterminado a menos que se estipule lo contrario, **artículo 35** Ley Federal del Trabajo.

Puede que un trabajador se contrate por obra o por tiempo determinado, y es aquel trabajador cubrirá la ausencia de un trabajador de planta ausente en la empresa, sin embargo, es necesario que otra persona cumpla las funciones de este, generalmente se otorga por el tiempo que estará ausente el trabajador de planta. También ocurre que en ocasiones es necesario que un trabajador sea contratado para realizar determinada labor, y al concluir esta la relación de trabajo termina sin responsabilidad para el patrón.

Es importante mencionar que los **artículos, 35, 36 y 37** de la Ley Federal del Trabajo, establecen las condiciones por las que se puede otorgar una contratación contraria a la indeterminada y son a saber: que se fije la naturaleza de la contratación, que se determine el tiempo que prestará sus servicios (en caso de que cubra la ausencia de un trabajador de planta) ó que indique la obra para la que es contratado. Sino se especifica esto se entiende que el trabajador ha sido contratado por tiempo indeterminado.²⁰

Por otro lado los trabajadores de confianza son aquellos en los que el patrón delega ciertas de sus facultades como son la Dirección, Administración, inspección, vigilancia y fiscalización de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 9** de la Ley Federal del Trabajo, toda vez que es imposible que un patrón

²⁰ Cfr. DÁVALOS, José. Derecho Individual del Trabajo. Décima Novena Edición. Ed. Porrúa. México 2011. pp. 112-198.

persona moral pueda supervisar y ordenar la manera en que se presta el empleo, la idea que un patrón persona física pueda realizarlo sugiere que este sea omnipresente dentro de la empresa, situación por más imposible, es por esto que se auxilia de trabajadores representantes del patrón.

Este tipo de trabajadores por las características de sus actividades en la práctica carecen de estabilidad en el empleo, ya que en la mayoría de los casos están para instruir y revisar las actividades de los otros trabajadores o bien para manejar los recursos de la empresa que en realidad son del patrón, por eso se dice que son representantes del patrón y en tal virtud no se encuentran su relación de trabajo es diferente de los demás trabajadores.

El trabajo de confianza es un trabajo especial con características especiales especial entre el patrón y el trabajador, en razón de las funciones que éste desempeña. Respecto ellos, la Ley Federal del Trabajo establece de los **artículos 182 al 186** normas sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores de confianza. En dichos artículos se indica que éstas serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento.

Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta ley, según el **artículo 183** de la Ley Federal del Trabajo.

Del **artículo 184**, se desprende que las condiciones de trabajo contenidas en el contrato colectivo que rija en la empresa o establecimiento se extenderán a los trabajadores de confianza, salvo disposición en contrario consignada en el mismo contrato colectivo.

Conforme a los **artículos 185 y 186** de la Ley Federal del Trabajo, el patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aun cuando coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el **artículo 47** de la Ley Federal del Trabajo.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta ley. En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido en un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación.

3.1.2. Patrón

En el otro lado de la relación de trabajo se encuentra el patrón, que puede ser una persona física o moral, la Ley Federal del Trabajo lo define en el **artículo 10** de la siguiente manera: “patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores...”

La real academia de la lengua define la palabra patrón en varias acepciones la que interesa a este trabajo es la siguiente: patrono (ll persona que emplea obreros). De igual forma se le conoce como empresa, empleador, empresario etc.

Néstor de Buen indica que patrón “es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución.”²¹ Roberto Muñoz define al patrón como “la persona física o moral, que utiliza por su cuenta y bajo su subordinación los servicios lícitos, prestados libre y personalmente, mediante una retribución, por un trabajador.”²²

De lo anterior se desprende que existen patrones persona física y patrones persona moral, estos últimos sin duda realizan las funciones de patrón a través de personas físicas que también son trabajadores de la empresa y que son llamados representantes del patrón o trabajadores de confianza, véase trabajadores de confianza.

3.1.3. Servicio Personal

En la relación de trabajo, el trabajador debe prestar sus servicios de manera directa, sólo de esta manera adquiere la calidad de trabajador, ya que sino lo hace así se considera como intermediario, y la persona que realiza la prestación del servicio es la que será sujeto de la protección de la Ley Federal del Trabajo.

Esto sin duda va de la mano a los principios liberales que se conformaron al momento de estructurar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la idea de que se prohíbe la esclavitud, garantiza los derecho del hombre y los derechos de la clase trabajadora, en consecuencia al prestarse el servicio personal, se adquieren los derechos a percibir un salario y todos aquellos que se deriven de la relación de trabajo, así como las obligaciones hacia el patrón.

²¹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. p. 453

²² MÚÑOZ RAMÓN, Roberto. Tratado de Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México 2006. p. 248

Es de resaltar que a Ley Federal del Trabajo garantiza también a los patrones en el sentido de que pueden supervisar de manera inmediata la forma en que los trabajadores realizan el servicio para el que fueron contratados a través de ellos mismos o por medio de sus representantes, para el caso de que no satisfaga la prestación de los servicios de un trabajador al patrón puede este separarlo de su empleo sin responsabilidad alguna, situación que no se presentaría sino se prestara de manera personal el servicio.²³

3.1.4. Subordinación

La Real Academia española indica que subordinación. (Del lat. subordinatĭo, -ōnis). 1. f. Sujeción a la orden, mando o dominio de alguien. 2. f. Gram. Relación de dependencia entre dos elementos de categoría gramatical diferente, como el sustantivo y el adjetivo, la preposición y su régimen, etc. 3. f. Gram. Relación entre dos oraciones, una de las cuales es dependiente de la otra.²⁴

La palabra viene del latín *subordinatio-onis*, En la relación de trabajo es un requisito sin el que no existiría la misma, se usa como sinónimo de dependencia, entendiéndose como tal a la prestación del servicio bajo las ordenes y dirección del patrón, destacándose los siguientes elementos: el poder jurídico que tiene el patrón sobre el trabajador, ese poder es sobre la actividad del trabajador, es una facultad del patrón y por tal puede dirigir, fiscalizar y en su caso suspender al trabajador, y se ejerce sobre la intensidad que debe mostrar el trabajador al prestar sus servicios personales para un patrón.²⁵

²³ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. p. 191-202

²⁴ Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. www.rae.es

²⁵ Cfr. Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. México 2006. Tomo IX. pp. 817-821.

La Corte ha determinado que la subordinación implica un poder de mando por parte del patrón correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, “**SUBORDINACION, CONCEPTO DE.** Subordinación significa, por parte del patrón, un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio; esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estará subordinado quien presta el servicio, en todo lo concerniente al trabajo.”²⁶. Si no existe subordinación no se da una relación de trabajo, sino una prestación de servicios profesionales, ya que como se apuntó anteriormente, es la facultad que tiene el patrón de dirigir y fiscalizar al trabajador. Lo que significa que el trabajador que presta sus servicios lo realizará bajo la dirección y supervisión del patrón o de sus representantes, debiendo realizarlo conforme a lo que se le indica.

3.1.5 Salario

El salario es un concepto amplio que sirve para proporcionar al trabajador un nivel de vida mejor, Russomano considera que “El valor del trabajo no puede ser asimilado al valor de cualquier mercancía sujeta, solamente a la ley de la oferta y la demanda. El trabajador no es un producto más –al contrario- es factor esencial de toda producción. Por consecuencia, su valor debe ser regulado por las mismas causas que establecen el valor de los instrumentos de la producción (tierra o capital), esto es por la productividad de esos instrumentos”²⁷.

La definición que la Real Academia Española en su diccionario brinda sobre salario. “(Del lat. *salarium*, de *sal*, *sal*). 1. m. Paga o remuneración regular. 2. m. En especial, cantidad de dinero con que se retribuye a los trabajadores por cuenta

²⁶ Cfr. Semanario Judicial de la Federación 127-132. Quinta Parte, p. 117

²⁷ RUSSOMANO, Mozart Víctor. Citado por DÁVALOS, José. Op. Cit. p. 199

ajena. ~ mínimo. 1. m. salario que establece la ley como retribución mínima para cualquier trabajador. ~s de tramitación. 1. m. pl. salarios dejados de percibir por el trabajador durante el proceso de despido y que le son restituidos si obtiene sentencia favorable. ~ social. 1. m. salario que concede el Estado a personas sin ingresos para atender a sus necesidades primarias.”²⁸

La Ley Federal del Trabajo indica que el salario “es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo”, algunos autores señalan que no sólo es el pago en dinero sino también forma parte del mismo las prestaciones a que el trabajador tiene derecho, y que le son pagadas derivadas de la prestación de sus servicios.

Para Mario de la Cueva, el salario es “la retribución que debe percibir el trabajador por su trabajo, a fin de que pueda conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana”²⁹ La Ley Federal del Trabajo en su artículo 83 distingue que el salario será por: unidad de tiempo, unidad de obra, a comisión y a precio alzado. José Dávalos dice que “es el fin directo o indirecto que el trabajador se propone recibir a cambio de poner su energía de trabajo a disposición del patrón”³⁰, también lo considera como un instrumento de justicia social a favor de la clase obrera.

El salario por Ley artículos 82 a 116 de la Ley Federal del Trabajo contiene ciertas características debe ser remunerador, equivalente al mínimo, debe ser suficiente, determinado o determinable, cubrirse periódicamente y pagarse en moneda de curso legal.

²⁸ Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima segunda edición. www.rae.es

²⁹ CUEVA DE LA, Mario. Op. Cit. p. 294.

³⁰ DÁVALOS, José. Op. Cit. p. 199

Se clasifica de diversas maneras, puede ser: **salario por unidad de tiempo** es aquel que se ha pactado a pagar respecto del tiempo que se ha trabajado o que se esta a disposición del patrón; **por unidad de obra** es aquel que ha de pagarse por las unidades de obra que se realizan, es decir, no deriva del tiempo que se esta a disposición del trabajador, sino por los productos terminados, no debe ser inferior al salario mínimo; **salario por comisión** es un porcentaje que ha de pagarse al trabajador por los productos realizados o por el servicio prestado, sin embargo, para proteger al trabajador se habla de un salario garantía que no es inferior al salario mínimo; el salario a **precio alzado** en la práctica es el salario a destajo, similar al trabajo por unidad de obra.

Otras de las características es que debe ser **en efectivo** esto es en moneda de curso legal cuantificada cuando menos al mínimo, aunque también puede ser **en especie** sin que esto signifique que solamente será en especie, siendo esta última un complemento al salario en efectivo y entre las dos conforma el **salario integral**, esto es el salario en efectivo más lo el valor del salario en especie forman el integral, que se utiliza en la mayoría de los casos para pagar las indemnizaciones.

Un principio que consagra la Ley Federal del Trabajo en el **artículo 86** es el de a trabajo igual, salario igual, sin embargo, el mismo trabajo debe ser desempeñado en igualdad de puesto, jornada, y condiciones de eficiencia, la Corte ha determinado que la carga probatoria corresponde al patrón, acreditar que no existen igualdad en el desempeño de un trabajo.

El salario mínimo como lo define la Ley Federal del Trabajo “es la cantidad menor que debe recibir en efectivo un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo” principio que recogió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123, el cual será fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y es diferente según las áreas geográficas, que son identificadas

por la misma Comisión. Existen salarios mínimos generales y salarios mínimos profesionales, Mario de la Cueva los define como “la cantidad menor que puede pagarse por un trabajo que requiere capacitación y destreza en una rama determinada de la industria, el campo o el comercio, o en profesiones, oficios o trabajos especiales”³¹

Como es un elemento importante tanto en lo económico como en lo histórico el legislador estableció una serie de normas que protegen cualquier abuso que pudiera presentarse por parte del patrón u otras personas, entre ellas los acreedores del trabajador o del mismo patrón, la Ley Federal del Trabajo refleja las siguientes: el trabajador debe **disponer libremente del salario**, cualquier estipulación al contrario se tiene por nula; **irrenunciabilidad al salario** el trabajador no puede renunciar al cobro de su salario ni de salarios ya vencidos, se consideran nula la cesión y la renuncia del salario; **cobro del salario** el trabajador debe ser la única persona quien reciba su salario, sólo en caso de que se encuentre imposibilitado para acudir a recibirlo debe otorgar carta poder a alguien que lo reciba en su nombre, el pago debe efectuarse en días y horas laborables en el lugar donde se presten los servicios, debe pagarse íntegro es decir no debe tener descuentos solo los permitidos por la misma Ley Federal del Trabajo en su **artículo 110**.

Toda vez que se han abordado los aspectos más esenciales del derecho laboral, se procede a abordar los aspectos esenciales del derecho burocrático. Las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados son derivadas de la prestación del servicio, sin embargo, existe aún en la doctrina y así lo han determinado las autoridades judiciales, a saber:

³¹ DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit., p. 212.

4. El Nombramiento

Al respecto de los nombramientos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del **Apartado “B”** del Artículo 123 Constitucional en su artículo 12 acerca de los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares, indica que los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo.

El diccionario de la Lengua española define al nombramiento como “Acción y efecto de nombrar. Cédula o despacho en que se designa a alguien para un cargo u oficio”³²

Se entiende por nombramiento “Acto jurídico formal por el que la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública. Es la forma normal para iniciar la relación entre el Estado y los servidores públicos”³³

Miguel Acosta Romero señala que el nombramiento es “un acto de potestad del Estado, ejercido a través de sus representantes (titulares de las dependencias) aun cuando para su operatividad requiere de la aceptación del trabajador, por lo que deviene en un acto condición, por que el nombramiento que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya

³² Real Academia Española. Op. Cit.

³³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionario de Derecho administrativo y burocrático. Ed. Oxford. México 2008. p. 278

designación esta prevista en las leyes y en el presupuesto de egresos en cuestión”.³⁴

En el **artículo 15** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona que los nombramientos deberán contener:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II.- Los servicios que deban prestarse, que se determinaran con la mayor precisión posible;
- III.- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI.- El lugar en que prestará sus servicios.”

En el artículo 18 se señala que el nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe.

5. Trabajador de la Administración Pública Federal

Para el despacho de los asuntos que competen el Estado tiene que contratar a personas física que le presten su servicio de manera subordinada, el **apartado**

³⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Tercera Edición. Ed. Porrúa. México 2002. p. 265.

“B” del artículo 123 sólo se menciona a los trabajadores y en la fracción XIV distingue que existirán trabajadores de confianza. Por su parte el artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza, y de base.

A su vez, aumentan los criterios de clasificación lo previsto en el artículo 12, donde su primera parte señala que los trabajadores prestaran sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo. Así, excluye de sus disposiciones a aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pago de honorarios (artículo 8o.). En la práctica a éstos se les hace firmar contratos de servicios profesionales sin importar si son o no profesionales y recibos de honorarios por sus percepciones quincenales, mantienen un horario, lugar de trabajo en la misma institución y claras relaciones de subordinación y otros aparecen en listas de raya en virtud de ser sus servicios por obra determinada o por tiempo fijo.³⁵

Lo anterior no es óbice a la doctrina que derivado de las relaciones que tiene el Estado con sus trabajadores ha acuñado las siguientes definiciones:

5.1. Funcionario público, empleado público y servidor público.

Sobre el particular se utilizaran las definiciones que realizó el Dr. Miguel Acosta Romero, las cuales compartimos:

“**Funcionario público.** Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad. **Empleado público.** Es aquel que presta un servicio determinado de

³⁵ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derechos del Trabajador de Confianza. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. UNAM. México. 2000. p. 17

carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley. **Servidor público.** Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.”³⁶

De lo anterior se infiere que, el funcionario público a diferencia del empleado, tiene poder de mando, por lo que se encuadra en la descripción que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado realiza de los trabajadores de confianza. El concepto de servidor público abarca al funcionario público y al empleado público.

5.2. Trabajador de base en la Administración Pública Federal

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no da una definición de lo que es un trabajador de base como tal, de una interpretación que se realice del **artículo 6°** que señala que “Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”.

De lo anterior se desprende que los trabajadores de base son todos aquellos que no son de confianza y tienen como característica que son inamovibles, si son de nuevo ingreso para alcanzar la categoría de base tendrán que laborar más de seis meses, que no tengan nota mala en su expediente, hasta entonces serán de base con la característica de que son inamovibles.

El maestro Rafael I. Martínez Morales define a los **trabajadores de base** de la siguiente forma “Definitividad que en una plaza laboral posee un servidor público.

³⁶ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. pp. 145-146.

Certeza de permanecer en la función pública.”³⁷ Es de resaltar la estabilidad en el empleo que otorga la palabra inamovibles es decir que nunca podrán ser separados del cargo sino mediante el procedimiento que marca el **artículo 46 bis** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

5.3. Trabajadores de confianza en la Administración Pública Federal.

Rige el mismo principio que anteriormente se citó en el sentido que estos trabajadores por la naturaleza de sus actividades puede considerárseles como representantes del patrón Estado, con las limitaciones que son inherentes a su puesto, es decir no gozan de la estabilidad en el empleo.

El trabajo de confianza conlleva una relación especial entre el patrón y el trabajador, en razón de las funciones que éste desempeña. Un punto a destacar es que al final de la fracción II del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado menciona que los puestos de confianza han de designarse así en el catálogo de puestos de las entidades o dependencias. Esto es así por que en dicho catálogo se clasifican las jerarquías y salarios de los servidores públicos, regularmente los trabajadores de confianza perciben un salario mayor al de los trabajadores de base.³⁸

Cabe indicar que los trabajadores de confianza, conforme la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con el **artículo 5°** realizan las siguientes funciones:

³⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit. p. 39

³⁸ Cfr. Ibidem. p. 42

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

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

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoria: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoria.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.”

Es importante señalar que una interpretación realizada por los tribunales de amparo ha determinado que los trabajadores al servicio del Estado pueden ser de base o de confianza quienes pueden ser temporales, interinos y/o definitivos. Sin embargo, no ha sido superado el criterio que indica que los trabajadores de confianza no gozan de estabilidad en el empleo **“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 fracción 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 confiera 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 atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo".³⁹.

La naturaleza de trabajadores de confianza no se otorga por medio de nombramiento sino por las funciones realizadas, luego entonces si un trabajador no realiza funciones de las enumeradas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por exclusión es un trabajador de base. **"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.** La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general

³⁹ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006, p. 10

consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.”⁴⁰

6 Estado patrón

De conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Poder Ejecutivo para la atención de los asuntos que competen al Estado es que ha de auxiliarse a través de dependencias y entidades, de conformidad con lo dispuesto por los **artículos 2 y 3**.

Situación que se resalta ya que conforme lo ha interpretado la Corte los trabajadores a Servicio del Estado no se encuentran en el mismo nivel de protección de los trabajadores que regulan sus relaciones laborales por el artículo 123 **apartado “A”**, es decir en la Ley Federal del Trabajo se regula principalmente la relación de los factores de la producción, a saber los trabajadores y el capital.

Si bien es cierto, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo ya que, las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la

⁴⁰ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Noviembre de 2004, p. 123

convivencia de los componentes de la sociedad. **“TRABAJADORES DEL ESTADO, TRATÁNDOSE DE LA SUSPENSIÓN NO ESTÁN EN SITUACIÓN JURÍDICA IDÉNTICA A LA DE LOS OBREROS EN GENERAL.**-Aun cuando es cierto que, en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra ley laboral, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y el trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado.”⁴¹

En tal virtud el Estado con el presupuesto asignado tiene necesidad de contratar trabajadores a fin de que a nombre del mismo realicen las funciones que tiene a su cargo, y por lo anterior se infiere que dichos trabajadores o empleados públicos están bajo la dirección, vigilancia y supervisión de los trabajadores de confianza o funcionarios públicos. Es por eso que se equipara la figura del patrón al Estado en cuanto contrata a trabajadores para el desempeño de sus funciones.

7 Servicio Profesional de Carrera

⁴¹ Cfr. Apéndice 2000 Tomo V, Trabajo, Jurisprudencia SCJN, Tesis: 681 p. 554

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, modificada el 9 de enero de 2006, la cual crea un sistema que evaluará las capacidades de los candidatos a formar parte de dicho sistema y como resultado de esa evaluación elegirá al mejor capacitado para desempeñar un puesto dentro de la Administración Pública Federal.

Surge como intento de proteger a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, aunque del propio articulado se desprende que la pertenencia al sistema no implica la inamovilidad en el empleo, establece un proceso de separación de los servidores públicos que pertenecen al sistema profesional que deriva de esta ley, y otorga como garantías el pago de la indemnización correspondiente, para el caso de aquellos trabajadores que hayan sido separados de su empleo sin haberse seguido las formalidades que establece el subsistema de separación.

El **artículo 4°** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece que habrá servidores públicos de carrera y se clasificarán en servidores públicos eventuales y titulares.

Los eventuales son aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño, los que hubieren ingresado con motivo de los casos excepcionales que señala el **artículo 34** de la misma Ley y aquellos que ingresen por motivo de un convenio. El servidor público de carrera titular ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Del análisis e interpretación de dicha ley se infiere que al no estar protegidos en cuanto a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, los servidores públicos que

prestan sus servicios por alguna de las causas que contempla esta Ley, se infiere que los mismos están catalogados como de confianza.

8 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano de impartición de justicia laboral para dar solución a los conflictos laborales individuales y colectivos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, del Gobierno del Distrito Federal, sus trabajadores y sus organizaciones sindicales.

Su naturaleza constitucional se estableció desde 1960 cuando en una reforma al **Apartado “B”** del artículo **123 constitucional** se indicó en su fracción XII que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Adicionalmente, en la misma fracción se indica que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del **Apartado “B”** del **Artículo 123** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el **artículo 124** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es competente para:

“I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;

II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos”.

Asimismo, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de conformidad con lo dispuesto por el **artículo 5°** de su Reglamento Interior esta compuesto por el Pleno del Tribunal; El Presidente del Tribunal; Las Salas; Los Presidentes de las Salas; Los Magistrados Representantes; La Secretaría General de Acuerdos; Las Secretarías Generales Auxiliares; Las Unidades Técnicas; La Dirección General de Administración; La Contraloría Interna; La Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado; La Unidad de Conciliadores; La Coordinación de Actividades Procesales; la Unidad de Actuarios; La Unidad de Amparos; La Unidad de Informática Jurídica; La Unidad de Archivo; El Boletín Laboral Burocrático.

El día de hoy existen 8 salas que conocen de todas las controversias que se susciten entre las Secretarías de Estado y sus órganos administrativos desconcentrados, cada una de las salas se conforma por tres magistrados, un magistrado presidente, un magistrado representante de los trabajadores y un magistrado representante del Gobierno Federal, de la misma forma existe un Secretario General Auxiliar en cada una de las Salas.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

El presente capítulo trata sobre la evolución que ha tenido el derecho burocrático, antecedentes de los trabajadores al servicio del Estado, así como de la legislación burocrática desde la creación del artículo 123, hasta la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Al establecerse el Estado moderno, que tiene como fines el prestar diversos servicios sociedad o bien para administrar los bienes que forman parte del patrimonio con que cuenta necesita que personas físicas se ocupen de las actividades propias del Estado. Al evolucionar la sociedad así como las tecnologías y la normatividad de un Estado, es que “el cual requiere (Estado) de personal capacitado: obreros, técnicos, profesionistas especializados en diversas áreas, que desempeñen lo mejor posible la actividad designada, su intervención alcanza proporcione insospechadas. A mayor población, mayor estructura burocrática.”⁴² Por tal motivo surge el derecho burocrático como una rama del derecho del trabajo, sin embargo este regula las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores.

1. Ordenamientos anteriores a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

En la época del México Independiente, existieron diversos ordenamientos jurídicos que rigieron a la historia jurídica mexicana. Entre ellos, destacan la Constitución de Cádiz de 1812, los “Elementos Constitucionales de López Rayón” y la Constitución de Apatzingán de 1814.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op Cit. p. 24

En la época colonial, se tienen las siguientes ordenanzas: Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla poner cuidado en la provisión de oficios. Felipe III, en 1614, condenó con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir el empleo. Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos.⁴³

La Constitución de Cádiz de 1812 fue el primer ordenamiento jurídico que rigió en México. Si bien es cierto que no consignaba algún medio de protección a las garantías que la misma señalaba, fue la primera que consagró entre los principios constitucionales las garantías individuales. “No obstante ello, muchos de sus artículos no son mandamientos, sino postulados de derecho natural y político, y se pensaba que con sólo enunciarlos se deberían respetar por gobernantes y gobernados”.⁴⁴ Se hace notar que en dicho período las ordenanzas provenían de España y el virrey era el encargado de aplicarlas a todas las personas que habitaban la Nueva España.

El documento denominado “Elementos Constitucionales de López Rayón”, no tuvo vigencia; sin embargo, sirvió de base a José Ma. Morelos y Pavón para elaborar los Sentimientos de la Nación. De los que se desprende en su artículo 22 lo siguiente “Ningún empleo, cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase en que vivía, o le dé mayor lustre que a sus iguales, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia”⁴⁵.

⁴³ Cfr. Ibidem. p. 57

⁴⁴ ESTRELLA MÉNDEZ, Sebastián. La Filosofía del Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. México 1998. p. 32

⁴⁵ <http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-elementos-constitucionales-articulo>

Más adelante en la Constitución de Apatzingán de 1814, cuya denominación original fue Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana fue el primer documento político constitucional elaborado a raíz de las luchas por la libertad.

En su contenido contaba con un capítulo especial de las garantías individuales, basadas en la Revolución Francesa, de las cuales destaca el artículo 24 que hacía una declaración general de la relación entre los derechos del hombre, clasificados en garantías de libertad, propiedad, igualdad y seguridad jurídica, frente al gobierno. Al respecto, se señala que la Constitución de Apatzingán reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad.⁴⁶

La primera constitución vigente en el ámbito federal fue la Constitución de 1824. Firmada el día cuatro de octubre de ese año y publicada al día siguiente, estuvo en vigor sin modificaciones hasta 1835. En ella, prevalecía principalmente la organización política, así como las funciones de los órganos gubernamentales. En segundo plano, se dejaron los derechos del hombre, encontrándolos dispersos y dentro de capítulos que no tienen ninguna relación con el mismo, es decir que este documento contempló algunos derechos del hombre frente al estado principalmente en materia penal.

En lo que interesa al tema que se desarrolla se tiene que en el **artículo 110** establecía las facultades del presidente que eran: nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho; suspender de los empleos hasta por tres meses y

⁴⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Vigésima Edición. Ed. Porrúa. México. 2010. p. 101

privar hasta por la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la Federación infractores de las órdenes o decretos.

En el año de 1828 se dio una circular con reglas para cubrir las vacantes del gobierno. En 1829 fue expedida una ley para “que se trabaje en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional. En 1831 se dictaron la primera ley sobre descuentos en sueldo, y sobre los viáticos para las familias de los diputados.⁴⁷

La Constitución Federal de 1857, emanada del Plan de Ayutla, bandera política del partido liberal en las Guerras de Reforma, implanta el liberalismo y el individualismo puro que es “una corriente de pensamiento que vislumbra al individuo como centro principal y motivo de obrar humano. En él, se consagra a lograr su bienestar y desarrollo de todos los órdenes. Llevada la idea al campo del derecho concibe a éste como una institución creada para otorgar progreso, seguridad y bienestar al individuo”;⁴⁸ como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo. Dicha Constitución es el reflejo auténtico de las doctrinas imperantes en la época de su promulgación principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran lo primordial.⁴⁹

La Constitución de 1857 estuvo vigente por un lapso de 60 años, tiempo en que se sucedieron intervenciones extranjeras, imperios, restauraciones de la república y la terminación del periodo Porfirista. Durante su vigencia, se fortaleció el Poder Ejecutivo ante el Legislativo y se inició un proceso centralizador a favor de la Federación donde se relegó la función del municipio como una dependencia para realizar elecciones.

⁴⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op. Cit.* p. 58-59

⁴⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa. México 2000. p. 79

⁴⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op. Cit.* p. 120

Mientras estuvo vigente esta constitución se expidieron en el año de 1865 un decreto de gobierno que reglamenta la expedición de despacho y nombramientos de empleados públicos, en el mismo año se expiden circulares sobre descuentos de sueldos, licencias impuesto sobre sueldos y registro de nombramientos.

En la misma Constitución de 1857 se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, así como nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estuviera determinada de otra forma en la Constitución general y leyes ordinarias. Dicha facultad fue reiterada en el artículo 89, fracción II, de la Constitución de 1917.⁵⁰

En 1911 se elaboró el proyecto de Ley del servicio civil de los empleados federales que intentaba dar estabilidad a los burócratas, sin embargo este no fue aprobado.⁵¹

2. Movimiento Constitucionalista

En su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista y titular del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza consumó el triunfo de la revolución constitucionalista, mediante la convocatoria de un Congreso Constituyente, logrando que éste iniciara deliberaciones el 2 de diciembre del mismo año en Querétaro y presentara un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

⁵⁰ Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El derecho burocrático en México. Tomo I. Secretaría de Gobernación. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 2006. pp. 38-40

⁵¹ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 60

Específicamente, en la Constitución Política de la Republica Mexicana de 1857, respecto al trabajo, en el artículo 4 indica que “todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria ó trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad”. En seguida, en el artículo 5 de la misma Constitución se indica que “nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso”.

En el artículo 32 se señala que “los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos. Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas practicas de artes y oficios”⁵².

El Congreso Constituyente de 1917 encaminó al país hacia una política nacional de bienestar social. Para su conformación se integraron a sus trabajos grupos progresistas, radicales y moderados. La Constitución de 1917 fue la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se llamó garantías sociales, donde se impuso a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar. La nueva

⁵² Cfr. DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República. Edición Oficial. México. 1877. Tomo VIII. pp. 384-399.

Constitución incluyó una gran parte de los ordenamientos de su antecesora, especialmente lo referente a los derechos humanos y a las garantías individuales.

Es de destacarse que la Carta Magna en lo relativo al artículo 123 surge sin apartados y la obligación para legislar en materia de trabajo era competencia federal y local, no es hasta que se reforma el artículo 73 y se reserva al Congreso de la Unión para legislar sobre dicha materia, cuando se empieza a regular de manera directa a los trabajadores al servicio del Estado.

3. Ley Federal del Trabajo de 1931

A partir de la Constitución de 1917, los Estados o entidades federativas retuvieron jurisdicción para legislar en materia de trabajo. Algunos ejemplos son el Código de Trabajo del Estado de Puebla (1921), Ley del Trabajo del Estado de Chihuahua (1922), etc, donde se equipararon algunos aspectos de jornada, descanso y vacaciones del servicio público a la prestación del trabajo entre particulares. Otras entidades no lo hicieron así, al separar expresamente sus disposiciones entre particulares y servidores públicos, tal como Veracruz, Yucatán y Tabasco.

Entre 1917 y 1928, basado en la Constitución y la facultad que esta otorgaba a las entidades federativas para legislar y dictar sus propias normas laborales, hubo dos modelos de derechos laborales de los burócratas: uno de naturaleza restrictiva; otro, estableciendo normas que regulaban las relaciones del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores. Las legislaciones que no lo hicieron consideraron que los servidores públicos están sujetos a una legislación especial, la del servicio civil. En este periodo sucedió un estancamiento por la aplicación arbitraria de las disposiciones laborales por parte de las juntas de Conciliación y Arbitraje.⁵³

⁵³ Cfr. Ibídem. pp. 102-105.

Entre el periodo de 1917 y 1938 no hubo ningún sistema laboral protector para los trabajadores del Estado. En aquel entonces cualquier jefe se adjudicaba el sumo poder de cesar a cualquier empleado sin la menor responsabilidad para el o el Estado.

Ante la reforma de 1929 al artículo 73, fracción X de la Constitución, así como al artículo 123 publicado en el Diario Oficial de la Federación, se abrió el camino para la desaparición de las leyes estatales respectivas, para dar paso a la legislación federal sobre una ley que regulara el servicio civil. Para el 18 de agosto de 1931 la primera Ley Federal del Trabajo ya indicaba en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por las Leyes del Servicio Civil; ello propició la federalización de la legislación burocrática y tanto la Federación como los estados empezaron a legislar leyes del servicio civil o estatutos burocráticos.⁵⁴

Dicha ley dejó asuntos importantes sin resolver. Uno de ellos fue el relativo al orden jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, estableciendo expresamente en su artículo 2o, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. De esta forma se abría también el camino para que la federación en el ámbito de su competencia, así como los estados de la unión en cuanto a ellos atañe, pudiera expedir la legislación laboral relativa a sus servidores públicos, ordenamientos también conocidos como Leyes del Servicio Civil o Leyes Burocráticas.⁵⁵

Ya que existían diversas disposiciones locales en materia de trabajo, fue necesario crear una legislación unitaria, por tanto el 29 de agosto de 1929 se

⁵⁴ Cfr. Ibídem. pp. 110-111

⁵⁵ Cfr. OJEDA PAULLADA, Pedro. Tendencias actuales del derecho burocrático. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1999. p. 4

aprobó en el Congreso de la Unión la iniciativa del Presidente Portes Gil, que facultaba al Congreso de la Unión para legislar sobre la materia de trabajo, con lo que se dio un avance para expedir la Ley Federal Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución.

El día 14 de julio de 1931 se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley y en él se reconoce por el Ejecutivo, la limitación para expedir nombramientos y ceses, estableciéndose el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, el ascenso por capacidad y la no remoción sino por causa justa, que juzgaría el titular del ramo.

El 18 de agosto de 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo, señalando en su artículo 2° que: “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”; el 12 de abril de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo sobre organización y funcionamiento del servicios civil que tenía vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, ese mismos año el presidente Abelardo Rodríguez expidió un acuerdo sobre el servicio civil que fue efímero pues resultó inconstitucional.

Carlos Reynoso explica que, en el caso de México, se optó por una alternativa particular consistente en elevar a nivel constitucional una distinción de regímenes laborales, entre privado y público, tratando de dar un fundamento constitucional a una situación que se venía dando en materia laboral.⁵⁶

Como un antecedente del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, se ubica el llamado Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del

⁵⁶ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Ed. Porrúa. México 1999. pp. 22 y 23

Servicio Civil contenido en el acuerdo presidencial del 12 de abril de 1934. Mediante éste se establecía un "servicio civil de carrera" por tiempo determinado, que fue el primer intento serio para reglamentar y reconocer los derechos de los trabajadores del Estado.

Más adelante en 1937, se elaboró sin éxito y por medio del Partido Nacional Revolucionario el proyecto de Ley del Servicio Civil. A su vez, el entonces Presidente de la Republica, General Lázaro Cárdenas, expidió el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", mismo que fue promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de ese año.⁵⁷

4. Estatuto jurídico de 1938

Transcurridos varios años de lucha de los empleados por lograr mejores condiciones de vida, finalmente vieron reivindicado su derecho ante el presidente Lázaro Cárdenas y el 5 de diciembre de 1938

A través del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión se establecieron principios básicos para el derecho burocrático, se constituyó por primera vez como la norma de estabilidad para los burócratas, protegiéndolos del cese o despido injustificado o no previsto por causa legal. No obstante el avance, únicamente se aplicaba a los trabajadores de base, que en aquel entonces eran muchos más que los primeros.

El contenido del Estatuto definió al trabajador al servicio del Estado como toda persona que presta a los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que fuere

⁵⁷ Cfr. OJEDA PAULLADA, Pedro. Op. Cit. p. 5

expedido, o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. El artículo 3o del estatuto establecía que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Poderes de la Unión o las autoridades del Distrito Federal y los respectivos trabajadores.

El mismo Estatuto dividía a los trabajadores en dos categorías: como de base y de confianza. En su artículo 8 se establecía el principio de irrenunciabilidad de las disposiciones del estatuto que beneficiasen a los trabajadores, y que la Ley Federal del Trabajo seria supletoria.

En subsecuentes artículos enumeraba los requisitos que debían llenar los nombramientos de los servidores públicos; fijaba la duración máxima de la jornada diurna y nocturna; regulaba el salario, las obligaciones de los trabajadores, las causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho a huelga; establecía el Tribunal de Arbitraje para dirimir los conflictos entre Estado y sus servidores y el procedimiento a seguir ante el propio tribunal. El 1° de abril de 1939 se creó el Tribunal de Arbitraje.

En la discusión del proyecto se sugiere la supresión de las Juntas Arbitrales y la constitución de un Tribunal único de Arbitraje, que integrarán cinco representantes del Estado y cinco de los trabajadores y un árbitro tercero nombrado de común acuerdo entre las partes.

Las razones que justifican esta modificación se resumen: por esencia los Tribunales de Arbitraje son tribunales de Única Instancia, dictan sus resoluciones con carácter de definitivas, su fallo tiene el antecedente de la intervención de las partes como juzgadores y del consentimiento en la intervención.

Otro debate importante, fue en relación a la existencia de los contratos de trabajo, ya que un número importante de Diputados consideraba que entre los trabajadores y el Estado no debía existir contrato de trabajo, así lo expresó el Diputado José Hernández Delgado al mencionar: “El grupo mayoritario estima que entre el Estado y sus servidores no existe un contrato de trabajo. Si lo hubiera, esta legislatura tendría el deber ineludible de regir las relaciones jurídicas entre el Estado y sus servidores por la totalidad de las prevenciones del artículo 123 constitucional; disposición que, por ser de naturaleza imperativa, otorga a los trabajadores un conjunto de derechos que no pueden ser restringidos ni limitados al arbitrio del Congreso de la Unión por tanto, entre ellos y el Estado no hay un contrato de trabajo el régimen contractual es pues, notoriamente inaplicable a los funcionarios y empleados públicos”⁵⁸.

Otro punto importante de discusión fue el referente a los sindicatos y el derecho de huelga, quienes se opusieron a ello argumentaron: “Hemos creído inconveniente equiparar a los funcionarios y empleados públicos con los trabajadores manuales al servicio del Estado, repudiando la doctrina contractualista, porque esa equiparación nos conduciría forzosa e innecesariamente, a tener que otorgarles los derechos de sindicalización y huelga en contra del Estado son incompatibles con la esencia misma de este, que es, por definición, el órgano supremo regulador de las actividades sociales”⁵⁹

El proyecto de dictamen fue rechazado por los Diputados mediante una votación cuyo resultado fue 30 por la afirmativa y 76 por la negativa, posteriormente mediante discusiones posteriores, el proyecto fue aprobado por 76 contra 30, de la Cámara de Diputados pasó a la Cámara de Senadores que rechazó las

⁵⁸ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático (incertidumbre jurídica). Ed. Porrúa. México 2005. p. 139

⁵⁹ *Ibidem*. p. 140

propuestas de modificatorias de la Cámara de Diputados acordando “UNICO.- Se desechan las reformas aprobadas por la H. Cámara de Diputados al proyecto de Ley del Estatuto Jurídicos de los Trabajadores al Servicios de los Poderes de la Unión, ratificándose en todas sus partes el proyecto aprobado por el Senado de la República en su sesión del 21 de diciembre de 1937...” para finalmente publicar en el Diario Oficial de la Federación el **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, el 5 de diciembre de 1938.

El proyecto demuestra el perfeccionamiento jurídico que el gobierno va disponiendo para sus trabajadores, pues ya se habla de trabajador del Estado, nombramiento, listas de raya, contempla la existencia de sindicatos en cada unidad laboral, la contratación colectiva y el derecho a huelga, esto significa un gran avance a los trabajadores al Servicio del Estado.

5. Estatuto jurídico de 1941

Melendez George, señala que el Estatuto de 1938 tuvo una vida efímera, ya que, bajo el gobierno de Ávila Camacho, el 4 de abril de 1941 surgió un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicios de los Poderes de la Unión, cuyos lineamientos más importantes fueron:

- Desaparición de las juntas arbitrales en cada dependencia y creación del tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción y competencia para todas la unidades burocráticas;
- Sistema de escalafón;
- Prohibición de los sindicatos de burócratas de adherirse a otras organizaciones, centrales obreras y campesinas.

El proyecto destacaba una de las preocupaciones del Estado, la huelga, por tal motivo se reforzó la idea de que existiera la calificación de la mismas nates de la

suspensión de labores, en este sentido el General Manuel Ávila Camacho al presentar su proyecto expresó “Considerando: que a diferencia del procedimiento seguido por los obreros en el ejercicio del derecho de huelga, cuando se trate de empleados públicos es indispensable, por la peculiar naturaleza de sus funciones, que no se llegue a la suspensión de las labores sin una calificación previa de legalidad de esta actitud”, en el artículo 46 se expresaba la obligación de que en cada unidad laboral sólo existiría un sindicato, además, en el artículo 53 mencionaba que los miembros del Comité Ejecutivo no podrían reelegirse.

Otra cuestión importante fue la integración del Tribunal de Arbitraje como la instancia jurídica para resolver los conflictos laborales que surgieran entre los trabajadores y el Estado, cuyo artículo 92 mencionaba: “El Tribunal de Arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado, deberá ser colegiado y lo integraran: un representante del Gobierno Federal, designado de común acuerdo por los tres poderes de la Unión; un representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un tercer árbitro que nombrarán entre si los representantes citados”, asimismo en el artículo 94 se expresaba que dichos funcionarios deberían durar en su encargo seis años, disfrutando salarios iguales a los de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se especificaban los requisitos que debería contener la demanda de los trabajadores en el caso de que acudieran al Tribunal de Arbitraje, el proyecto fue ampliamente discutido por la Cámara de Diputados y de Senadores, resaltando la participación del maestro Alberto Trueba Urbina en defensa de los derechos de los trabajadores, defendiendo con mucha energía el derecho de sindicalización, la contratación colectiva y la huelga, aprobándose en la Cámara de Diputados por 97 votos de afirmativa, contra dos de negativa, pasando pro el Senado para los efectos de Ley y finalmente el 17 de abril de 194 aparece publicado en el Diario

oficial de la Federación del día 17 de abril de 1941 el **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.**⁶⁰

Más adelante, a pesar de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 4 de abril de 1941 y del 30 de diciembre de 1947, la lucha organizada de los sindicatos burocráticos representada por la Alianza de Trabajadores del Estado, más adelante nombrada Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE) como antecedente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) que agrupa a las organizaciones de servidores públicos de la federación establecieron las condiciones para que en el mandato del presidente Adolfo López Mateos se elevaran a rango constitucional los derechos laborales de los burócratas, adicionando un **apartado "B"** al **artículo 123** de la Carta Magna hacia 1960.⁶¹

6. Nacimiento del apartado B del artículo 123 constitucional

Originalmente, los Constituyentes de Querétaro no tuvieron el propósito de crear regímenes de excepción, en lo que al trabajo concierne; lo concibieron de manera general. Por ello, éstos crearon un artículo 123 constitucional sin apartados; es decir, un régimen aplicable a todos los trabajadores. Más aun, el nacimiento del artículo 123 obedece también a la intención política de Carranza de colocar en situación de privilegio al Poder Ejecutivo por encima del Legislativo y el Judicial, expresando en la Constitución de 1917 los derechos de los trabajadores.⁶²

⁶⁰ Cfr. Ibidem. pp. 141-144

⁶¹ Cfr. OJEDA PAULLADA, Pedro. Op. Cit. p. 5

⁶² Cfr. GAMBOA MONTEJANO, Claudia. Administración pública federal. Cámara de Diputados LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis. México. 2007. p. 9-10

Previo a 1960, el 28 de diciembre de 1959 fue creado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) como la institución encargada de instrumentar los mecanismos necesarios para brindar seguridad social al trabajador al servicio del Estado y a sus familias.⁶³

El derecho burocrático, también llamado derecho del trabajo burocrático, adquirió rango constitucional y jerarquía jurídica suprema, de acuerdo al **apartado “B”** del artículo 123 constitucional, creado por el Decreto de 21 de octubre de 1960 y publicado el 5 de diciembre de ese mismo año.⁶⁴ Mediante este antecedente se concretan catorce fracciones del **apartado “B”** entre las cuales se rige la relación entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores.⁶⁵

La mayor parte de las fracciones del **apartado “B”** contienen disposiciones de carácter laboral, tal como jornadas, descansos, vacaciones, sindicalización, huelga, etcétera. Destaca el establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a través del cual se dirimen los conflictos individuales, colectivos e intersindicales. Igualmente reviste importancia las pautas que se señalan para la seguridad social del servidor público.⁶⁶

En la reforma de 1960 se modifica el párrafo primero y se elimina redacción que se tenía. Igualmente, se divide el artículo en dos apartados, donde conserva el texto anterior en el **apartado “A”** y se adiciona el **apartado “B”** con 14 fracciones, se indica que la jornada diaria máxima de trabajo; el descanso semanal, los días

⁶³ Cfr. OJEDA PAULLADA, Pedro. Op. Cit. p. 6

⁶⁴ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio del derecho procesal social. En Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. N. 3. España. 1965. p. 24

⁶⁵ Cfr. RICORD, Humberto E. El derecho burocrático mexicano, materias que lo integran. En Boletín Mexicano de Derecho Comparado. N. 13-14. México. Enero-Agosto, 1972. p. 100

⁶⁶ Cfr. Ibídem. p. 101

de vacaciones; la imposibilidad de reducción de los salarios y que no podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general; la igualdad de salario sin tener en cuenta el sexo; la posibilidad de hacérsele retenciones, descuentos, deducciones o embargos, salvo en los casos previstos en las leyes; la forma de designación del personal, la obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública, y los derechos de escalafón en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores.

A partir de su fracción IX, regula el que los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley, y en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente. Se les otorga el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, y hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos de ley. Así mismo, regula las bases mínimas de la seguridad social para los trabajadores al servicio del estado cubriendo accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte.

Menciona que los conflictos individuales, colectivos o antisindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes; y la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza.

Más adelante, en 1974 una reforma al **apartado "B"** elimina la referencia a territorios federales, al señalar que regula el **apartado "B"**, las relaciones

laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

A la fecha es posible hablar de tres regímenes laborales o jurídicos que vinculan los servicios de las personas a favor del Estado pero que introducen complejidad y controversia, tanto para el Estado como para el trabajador. En ellos se produce una gran disparidad económica y de estabilidad entre la gama de servidores respecto a los que se sujetan al apartado A del artículo 123. Estos últimos en la práctica disfrutaban en mayor medida de la estabilidad en sus labores, a la vez que sus condiciones económicas también suelen ser más altas⁶⁷:

- El régimen laboral burocrático que se llama típico, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado;
- El régimen laboral, derivado del apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la ley Federal del Trabajo, y
- El régimen laboral o de servicio que deriva de la celebración de contratos privados y públicos.

Desde la corriente laboralista, el derecho del trabajo a partir de la Constitución de 1917 y su artículo 123 se señala la naturaleza que laboralmente pueda tener la relación del servidor público con el Estado. En su contenido se expresa una clara protección de los derechos de los trabajadores en general y también para quienes sirven al Estado. La esencia de la relación que vincula al servidor público con el Estado tiene una relación al orden administrativo, pero también se presenta, paralelamente un vínculo de carácter laboral, revestido de la protección y seguridad que, bajo los principios de la justicia social, merecen el servidor público y su familia.

⁶⁷ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo. En El Derecho en México, una visión de conjunto. Tomo III. UNAM. México. 1991. p. 1491

Esta característica la señala Mario de la Cueva cuando habla sobre la fuerza expansiva del Derecho del Trabajo⁶⁸, denotando con ello esa capacidad de amplitud que esta disciplina busca para englobar y dar marco a toda relación laboral independientemente del acto que la origine.

Por otra parte, Trueba Urbina indica que la relación entre el Estado y sus trabajadores quedaría comprendida sin más en el propio texto original del artículo 123 de la Constitución, al hablar de una explicación integral del precepto. En tal sentido afirma que “la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del 1° de mayo de 1917, en que entró en vigor la Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados”.⁶⁹

Cabe mencionar que otros tratadistas toman una posición contraria a la anterior, tal como Miguel Acosta cuando señala que “la Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre Estado y sus servidores; es más el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados podrían legislar en materia del trabajo, como se vino haciendo hasta el año de 1929, cuando se reservó la facultad de legislar en materia del trabajo solamente al Congreso Federal”.⁷⁰

Los estatutos de 1938 y 1941 fueron marco de referencia para adicionar el artículo 123 de nuestra Carta Magna. En ese sentido, como consecuencia de las presiones de los servidores públicos para garantizar constitucionalmente su

⁶⁸ Cfr. DE LA CUEVA, Mario. Op Cit. pp. 88 y 89.

⁶⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo derecho procesal del trabajo. Porrúa. México. 1981. p. 526.

⁷⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho. Ed. Porrúa, México. 1995. p. 32

relación de trabajo, fue el hecho de que el presidente Adolfo López Mateos presentara al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución, mediante el cual se elevaron a rango constitucional las relaciones laborales del Estado.

7. Creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Inicialmente, en la presidencia de Portes Gil entre el periodo de 1928 y 1930 se envió un Proyecto de Código Federal del Trabajo al Congreso de la Unión. En su artículo tercero se señalaba que estarían sujetos a las disposiciones del presente código todos los trabajadores y patronos inclusive el Estado, cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares. Este proyecto no fue aceptado con el argumento que el otorgarles todos los derechos que establecía el artículo 123 constitucional podría traer como consecuencia la paralización de las actividades públicas del Estado.⁷¹

Más adelante, durante los años cincuenta y sesenta, caracterizados por la industrialización y la expansión de la intervención estatal en el desarrollo económico y social, aumentó considerablemente el número de trabajadores de la administración pública y sus beneficios sociales.

La evolución del derecho burocrático incluye la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963, abrogó los antiguos estatutos de 1938 y 1941.

⁷¹ Cfr. DÁVALOS, José. El artículo 123 constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y de los municipios. En Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva. Ed. UNAM. México 1989. p. 90

El Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado quedó abrogado el 28 de diciembre de 1963, y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se incluyeron los seguros, servicios y prestaciones establecidos en el capítulo de la seguridad social como contraprestación de la relación laboral con el Estado.

Como consecuencia de la reforma el texto original del artículo 123 se convirtió en el Apartado “A” y el Apartado “B” se refiere a los empleados de los Poderes de la Unión, al gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución General de la Republica tiene como objeto regular las relaciones de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de instituciones y organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y los trabajadores de base a su servicio.

La ley reglamentaria del apartado B, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, amplía el régimen de excepción a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados e impone la unidad sindical obligatoria, fortaleciendo así la tendencia corporativa iniciada en los años treinta y restringiendo así el poder de negociación colectiva como acuerdo bilateral.

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

La Constitución de 1917 propone el equilibrio armónico a que debe inclinarse el Estado y sus autoridades, al hacer uso del poder público de que se hayan investidos, frente a los intereses individuales y colectivos. A este fin contribuyó a la

Carta Magna a los llamados Derechos Sociales, siendo éstos inherentes a las clases mayoritarias de la población congregadas predominantemente en los sectores obrero y agrario.

Desde entonces y a la fecha, se han sostenido a nivel de prescripción constitucional las bases que permiten la regulación del ejercicio profesional a cargo del legislador ordinario. Cabe mencionar que la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, tiene como finalidad desarrollar, particularizar o puntualizar el mencionado mandamiento Constitucional, sin restringir su contenido normativo.

Al respecto es preciso recordar que el Constituyente de 1917 en su **artículo 5°** dispuso de manera análoga, a como se hiciera en la anterior Ley Fundamental de 1857, la libertad para elegir profesión, industria, comercio o trabajo, substituyendo los confusos términos de "útil y honesto", que la anterior Constitución utilizaba, por el claro y preciso vocablo de "licito"; que desde cualquier punto de vista este término presenta ventajas sobre los que fueron usados en 1857.

Ahora bien, los legisladores de 1917, dejaron plasmados en los artículos 4o. y 5o. Constitucionales actualmente agrupados ambos bajo el rubro del artículo 5o. Constitucional, el reconocimiento y la convicción de las seguridades constitucionales a la libertad específica de ocupación, comprendiendo la de la industria, comercio, trabajo, profesión u oficio.

Considerando ello, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y su última reforma publicada fue en 2006.

En su artículo 1° señala que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Se hace notar que la bibliografía sobre este tema es escasa y las que se encuentran son limitantes no desarrollan el tema y versan más sobre los momentos histórico que vivió el país al momento de establecerse las mismas. Sin dejar de hacer notar que el Poder Judicial de la Federación y dada la movilidad del derecho burocrático ha servido de fuente o actualización de las normas establecidas, debido a la propia naturaleza de los juicios que en muchas de las ocasiones y ante la falta de norma expresa interpretan a favor del trabajador.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

El marco jurídico en el que se regula al servidor público es diverso, para el presente estudio se entrará al análisis de la materia laboral, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por último la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que constituye el soporte jurídico de nuestro objeto de estudio.

1. Marco constitucional de los trabajadores al servicio del Estado

Como se señaló en el capítulo anterior la Constitución de 1917 incluyó dentro del artículo 123 lo que se llama el derecho social a favor de la clase trabajadora, establece los derechos mínimos de la clase obrera, posteriormente se reformó ese artículo y como resultado se le añadió un apartado "B".

Se hace notar que el derecho a la libertad de trabajo es diferente al derecho social de los trabajadores, pero no se excluyen uno del otro, de hecho sin libertad de trabajo no se puede mencionar los derechos de los trabajadores, Miguel Carbonell clasifica a los derechos de los trabajadores como un derecho bifronte, es decir que es un derecho social y un derecho de libertad. Luego entonces el Estado tiene el deber de proteger que nadie sea obligado a trabajar en algo que no le satisfaga, de la misma manera debe promover condiciones para que se pueda ser ejercido el derecho de los trabajadores.⁷²

⁷² Cfr. CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2004 pp.944-945

Las normas constitucionales que se relacionan con la materia de derecho del trabajo son las siguientes:

Artículo 5° “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

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

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

... El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá

extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. ...”

Sin duda alguna el contenido de esta artículo es el más importante para la materia, pues sin la garantía del gobernado de ocuparse en lo que mejor la parezca no existirían las relaciones laborales, compartimos la opinión del maestro Burgoa cuando refiere “En efecto, generalmente el individuo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincrasia, con sus inclinaciones naturales e innatas...”⁷³, porque, si no encontrará al con la protección estatal para realizar la actividad que más le satisfaga, se encontraría en un Estado de Derecho que no respeta a los individuos y por tanto pone en riesgo la estabilidad del propio Estado.

Del primer párrafo se desprende que esta garantía encuentra una limitante en cuanto a que el trabajo debe ser lícito, es decir las leyes secundarias establecen que actividades son lícitas y pueden desempeñarse por cualquier persona, lo que interpretado a *contrario sensu* indica que el trabajo ilícito es prohibido, acogiendo el concepto de ilicitud contenido en el **Código Civil Federal** vigente en el **artículo 1830** “Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.

De esta manera el legislador señala en las leyes secundarias cuales actividades serán ilícitas, estas no serán consideradas como trabajo, ni constituirán relación laboral en consecuencia no tendrán la protección que otorgan las leyes de la materia.

⁷³ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésima Segunda Edición. Ed. Porrúa. México 2000. p. 311

Otra de las limitantes es que por resolución judicial debe ser vedada la actividad de una persona, se trata de cuando una persona por resolución judicial está impedida para desempeñar una profesión como el caso de la suspensión a médicos generales o en el caso de los servidores públicos que son inhabilitados; por lo que hace a cuando se atacan derechos de terceros, en este caso se habla del reconocimiento por una autoridad judicial de que existe una persona que goza de preferencia de derechos; otra limitante es la de cuando se atacan los derechos de la sociedad, lo que debe entenderse como una afectación a los intereses de la sociedad, a saber a derechos considerados como sociales verbigracia derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sustentable.⁷⁴

Reafirma la prohibición a la esclavitud, al señalar que nadie puede ser obligado a prestar servicios y a que se le paguen por los mismos, para el caso de que una condena judicial implique un trabajo forzado se estará a lo dispuesto por el artículo 123 fracciones I y II. Indica qué servicios públicos deben ser desempeñados de manera obligatoria, destacando únicamente el servicio militar o de las armas, aunque habla de los cargos de jurados y concejiles los cuales en la actualidad han entrado en desuso, por lo que hace a los cargos de elección popular se entiende que quien sea elegido quiere ser electo, pues en la práctica se compite por la obtención del cargo.

Artículo 73. “El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

⁷⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel. *Op. Cit.* 362

Se reserva al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la materia del trabajo y sobre algunas ramas de la industria, lo que establece la competencia de las autoridades del trabajo, así encontramos Juntas Federales y Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 115. “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Artículo 116. “VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

Es a destacar que por lo que hace a los Estados y municipios las legislaturas locales cuentan con facultades para reglamentar las relaciones de trabajo que entre estas autoridades y sus trabajadores existen.

Como parte del llamado derecho social los derechos consagrados en el **artículo 123** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano en ambos apartados, para verse logrados requieren de un modelo de organización por parte del Estado, aunados a un actuar de la sociedad donde son aplicados y el hacer que la sociedad respalde la necesidad de las personas a las que están protegen.

El reconocimiento de los llamados derecho sociales se presenta si existen los siguientes factores:

“1. El individuo es incapaz de satisfacer por sí sólo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas;

2. Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual;

3. Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad.”⁷⁵

Se tiene entonces que el individuo o un número de ellos que presenta las mismas necesidades (grupo social) debido a una situación económica, social, política o de diversa índole, necesita cubrir las insuficiencias que como grupo afrontan y no es basto el esfuerzo de ellos para cubrirlas, luego entonces derivado de esto el Estado ya sea por presión de los grupos afines, o por simple interés en proteger a su población interviene y busca ayudar a los grupos sociales, reconociéndoles derechos sobre los que se establecen algunas de las del mismo Estado.

En México se tienen como derechos sociales, el derecho a la vivienda, a la educación, el derecho al trabajo entre otros. Ahora bien que se ha dado una breve introducción sobre los derechos sociales se entra al estudio del tema que interesa a este trabajo.

Por cuestiones de método se citaran algunas fracciones del artículo 123 en sus dos apartados y las mismas serán comentadas de manera inmediata:

Artículo 123. “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

⁷⁵ Cfr. Ibídem. p. 761

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

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

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos”.

Estas fracciones regulan la jornada de trabajo, así como la duración de las mismas, sin embargo no señala que sucede en el supuesto de que un obrero labore más de esas ocho horas, así como el pago de las horas extras y la forma en que deben retribuirse, lo cual se reglamenta en la Ley Federal del Trabajo.

Las fracciones **VI, VII y VIII** protegen el salario, indican que ha de existir un salario mínimo para los obreros y uno para los trabajos que requieren cierta especialización llamados salarios profesionales, los cuales serán diferentes por las llamadas zonas que se han creado a lo largo del territorio de la República Mexicana, además de otorgar medidas protectoras al salario y a los obreros, al señalar que ha trabajo igual debe corresponder la misma cantidad de salario, protege cualquier acción que se intente en contra del salario de los trabajadores.

Las **fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX** garantizan lo que comúnmente se denomina derecho colectivo del trabajo, así como las medidas necesarias para cumplimentar u obtener mejores condiciones de trabajo, se garantiza la libre asociación tanto de patrones como de trabajadores en los respectivos sindicatos, además de dar las bases para el caso de que exista una huelga o un paro.

En las **fracciones XX, XXI y XXII** se establece que autoridad conocerá cuando surja un conflicto entre los trabajadores y el patrón, que lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la manera en que se integran, así como la posibilidad de que el patrón no se someta al laudo mediante el pago de una indemnización, en el caso de que se demuestre que el trabajador fue despedido injustificadamente tendrá derecho a su elección a que se le cumpla el contrato de trabajo o a ser indemnizado, para el caso de que el causante del incumplimiento del contrato de trabajo fuere el patrón o sus representantes y en el caso de que sean sus parientes ejerzan malos tratos contra el trabajador.

La **fracción XXVII** indica que serán nulas ciertas condiciones, aunque se expresen en el contrato de trabajo, se destacan las siguientes: las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva; un salario que no sea remunerador; un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal; las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del

salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos; las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados; retener el salario en concepto de multa; renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, el incumplimiento del contrato o despedírsele; las que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

La **fracción XXXI** señala la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos en conflictos de trabajo relacionados a la industria y servicios de las ramas textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, metalúrgica, siderúrgica, explotación de los minerales básicos, hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz, autopartes mecánicas o eléctricas, química, química farmacéutica, medicamentos, celulosa, papel, aceites, grasas vegetales, alimentos exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello, de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello, ferrocarrilera, maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera, vidriera o de envases de vidrio; y tabacalera. Servicios de banca y crédito.

Por lo que hace a las Empresas las que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y las que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal.

El último párrafo de esta apartado también limita competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos que afecten a dos o más Entidades Federativas, contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más

de una Entidad Federativa, respecto de capacitación ya adiestramiento, seguridad e higiene. Ahora se procederá a analizar el **apartado “B”**

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

“I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas”;

Protege el salario y el pago de horas extras, establece una limitante para el período extraordinario que labore el trabajador.

“II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año”

Establecen los descansos a que tienen derecho los burócratas, otorgando cuando menos un día a la semana y el período vacacional de 20 días al año, en la práctica esto ha sido superado en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.

“IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes”;

El salario se fija en el presupuesto de egresos, no existen comisiones que lo fijen; garantiza que los salarios no pueden ser menores al de los trabajadores que regulan sus relaciones laborales en el apartado “A” y establece la forma en que podrá ser afectado por deducciones que se le apliquen al trabajador.

“**VII.** La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

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

Establecen la forma en que ingresará el personal, la capacitación que se le otorga al mismo y la posibilidad de ascender en función de conocimientos, aptitudes y antigüedad.

“**XI (IX, sic 05-12-1960).** Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”;

Esta fracción es de gran importancia para el presente estudio ya que garantiza las acciones en contra del cese de los trabajadores y les faculta a optar por la reinstalación o la indemnización, no existe una alternativa para el Estado en el supuesto de que no sea su deseo acatar el laudo, su deber es reinstalar al trabajador que haya sido despedido injustificadamente. Es de señalarse que el apartado “A” no contempla la figura de la reinstalación solamente indica que el trabajador tiene derecho a que se cumpla el contrato de trabajo.

La **fracción X** garantiza el derecho de asociarse que tienen los trabajadores para la defensa de sus intereses, el derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley.

Por otra parte la **fracción XI**. Establece como se organizará la seguridad social, destacando el inciso **c)** “Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles”, esta situación no ocurre en el apartado “A”.

La **fracción XII** indica que “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”. La Ley reglamentaria es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Otra fracción importante para este trabajo es la **XIV** que se cita “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.” Esta situación quedó superada mediante criterio de la Corte, esta situación se desarrollara en el capítulo siguiente.

De lo anteriormente expuesto se vislumbra que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga garantías a los trabajadores al servicio del Estado que superan a las otorgadas a los trabajadores que ampara el apartado “A” del artículo 123 constitucional, mismas que se detallan a continuación: Las mujeres embarazadas gozarán de 1 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y otros 2 meses posteriores al mismo; el salario se fija en el presupuesto de egresos; el Estado no persigue un fin de lucro; se otorgan vacaciones de 20 días anuales en las fechas que se indiquen; los conflictos de trabajo serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 constitucional, y regula las relaciones laborales entre el Estado patrón y sus trabajadores, fue promulgada el 27 de diciembre de 1963 y publicada el 28 de diciembre del mismo año.

Otorgó las bases que rigen las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado y los principios como son: la estabilidad laboral, vacaciones, duración de la jornada laboral, protección al salario, acciones por despido injustificado, derecho de asociación, seguridad social, y la creación del órgano competente para conocer de las controversias que se susciten. Su estudio y análisis es muy amplio sin embargo se tocarán de manera general algunos aspectos sobre todo los que interesan al presente trabajo.

2.1 Ámbito de aplicación personal

El **artículo 1°** de la Ley establece “La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

Es conveniente comentar que aun cuando el apartado “B” del artículo 123 establece que esta disposición regirá “entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, amplía el ámbito de aplicación a diversas instituciones a saber las siguientes:

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

- Juntas Federales de Mejoras Materiales;
- Instituto Nacional de la Vivienda;
- Lotería Nacional;
- Instituto Nacional de Protección a la Infancia;
- Instituto Nacional Indigenista;
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
- Comisión Nacional de Valores;
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas;
- Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil;
- así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Se aclara que la Suprema Corte de Justicia ha calificado de inconstitucional la inclusión de dichos institutos bajo la siguiente jurisprudencia: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL”.⁷⁶

Enfatizado lo anterior se concluye que a los individuos a los que le es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es a los titulares de las dependencias y sus trabajadores, ya que de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 2º** de esta Ley, la relación de trabajo se entiende entre los titulares y sus trabajadores. El maestro Trueba Urbina indica que esto es coincidente con lo que se estableció para los trabajadores del apartado “A” del artículo 123, ya que la relación de trabajo se entiende con los patrones y no con sus representantes, así

⁷⁶ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96. p. 52

que de manera correlativa la relación de trabajo nunca se entenderá entre los representantes del Estado patrón y sus trabajadores.⁷⁷

El **artículo 3°** prevé el ámbito personal de validez de dichas normas, a quien le es aplicable y lo que debe entenderse por trabajador al servicio del Estado: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

2.2. Relación de trabajo en la Administración Pública Federal

Como se destacó en el capítulo I, la relación de trabajo en el apartado B no es presumible pues se necesita de la existencia previa de un nombramiento, tal situación la ha reiterado el Poder Judicial de la Federación en 1998, en la tesis que se cita a continuación: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE”.⁷⁸

Sin embargo, debido a la protección que se brinda como derecho social, la relación de trabajo se presenta aún y cuando no se haya expedido un nombramiento a favor de alguien que presta sus servicios para el Estado, reservándose la acción correspondiente que no se encuentra en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quien se encuentre en esta situación lo que ha reafirmado la corte al tenor del siguiente criterio jurisprudencial: “Trabajadores al servicio del Estado. Si demuestran que han venido prestando

⁷⁷ Cfr. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia. Disposiciones complementarias. Por Alberto Trueba Urbina et al. Cuadragésima Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México 2009. p. 15

⁷⁸ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Agosto de 1998, Tesis: I.7o.T. J/18. p. 807

servicios a la dependencia estatal por designación verbal del titular, tienen acción para demandar la expedición del nombramiento o su inclusión en las listas de raya y, en su caso, todas las demás acciones consecuentes”.⁷⁹

Esto confirma la teoría acontractualista del derecho del trabajo, es decir que no es necesaria la existencia de un contrato o en este caso nombramiento, para que exista la relación de trabajo, basta con que se preste el servicio y como en este caso se cuenta con la acción para demandar la inclusión en las listas de raya o para la expedición del nombramiento respectivo, por tal virtud se actualiza la norma a las condiciones de actualidad, en las que ocurre en los menos casos que un trabajador presta sus servicios sin contar con nombramiento y sin figurar en las listas de raya.

Situación que se ha visto favorecida debido a la suplencia que contempla el **artículo 11** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone que “En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad”. Luego entonces como se explicó anteriormente la relación de trabajo en la Ley Federal del Trabajo se presenta cuando se presta el servicio y se recibe una remuneración a cambio, prevaleciendo la teoría de la relación de trabajo.

2.3. Clasificación de trabajadores en la Administración Pública Federal

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en **el artículo 4°** clasifica a los trabajadores en dos grandes grupos de Base y de Confianza, lo que

⁷⁹ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Octubre de 1998. 2a./J. 76/98. P. 568

refuerza a lo dispuesto por **el artículo 2°** al señalar que “la relación de trabajo se entiende entre los titulares y sus trabajadores de base” y lo dispuesto por el **artículo 8°** que excluye de la protección de dicho ordenamiento a los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de confianza son los que realizan actividades de las que establece **el artículo 5°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las cuales quedaron detalladas en el capítulo I.

Los trabajadores de base conforme a lo estipulado por el **artículo 6°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son todos aquellos, que **no incluidos en la enumeración del artículo 5°**, y que después de 6 meses adquirirán la inamovilidad en su puesto. Por su parte el **artículo 20** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que los puestos de confianza se clasificaran de acuerdo al catálogo de puestos en las dependencias y entidades, en la creación de este participaran los titulares y los representantes de los sindicatos.

Es de hacer notar que este artículo ha sido superado, pues resulta ser que en ocasiones un trabajador, que ostenta una plaza catalogada como de confianza realiza actividades más bien administrativas, o por el contrario un trabajador que ostenta una plaza catalogada como de confianza realiza actividades administrativas que no tienen que ver con el listado de las actividades del **artículo 5°** de la Ley, así lo ha determinado los tribunales de amparo en materia de trabajo, lo que se citó en la parte correspondiente del capítulo I.

2.4. La inamovilidad en el empleo en el derecho burocrático

Como se estudió en el capítulo I, la estabilidad en el empleo es uno de los principios del derecho del trabajo, el cual se ve reflejado en el **artículo 6°** de la Ley, sin embargo habla de inamovilidad y los requisitos que deben cumplirse para adquirirla, a continuación se transcribe el artículo mencionado:

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”.

De lo anterior se infiere, que para ser considerado trabajador de base, es que se deben realizar actividades diferentes a las enumeradas por el **artículo 5°**, se deben prestar los servicios por más de seis meses y no se debe contar con nota mala en el expediente.

El maestro Trueba Urbina en concordancia con lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que la inamovilidad se refiere al hecho de que solamente los trabajadores de base, pueden ser separados de sus encargos por causa que así lo justifique las cuales enumera el **artículo 46** del mismo ordenamiento, así también hace notar que esta disposición supera lo establecido por la fracción **XII del apartado “A”** del **artículo 123** constitucional,⁸⁰ el cual se cita en su parte conducente a continuación:

“El patrono que despida a un obrero sin causa justificada... estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. ...”

⁸⁰ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Et al. Op. Cit. 20-21

De lo anterior se infiere que el patrón que regula sus actividades conforme al **apartado “A” del artículo 123** constitucional, puede a elección pagar un concepto indemnizatorio que consiste en tres meses de sueldo para no aceptar a un trabajador que fue despedido injustificadamente, situación que no queda regulada por el **apartado “B”** ni tampoco por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al contrario en su **artículo 43 fracción III**, obliga a los titulares a reinstalar a los trabajadores: “Son obligaciones de los titulares a que se refiere el **Artículo 1°** 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”.

Cuestión que reafirma la fuerza de la inamovilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, y que al día de hoy ha mermado las finanzas del mismo, situación que se tratará en el capítulo siguiente. Esto lejos de ser superado ha sido reiterado en diversas tesis jurisprudenciales, de las que se citarán las más importantes en el apartado siguiente.

Con esto queda demostrada la fuerza del concepto de inamovilidad en el derecho burocrático, que no es más que el reflejo del principio de estabilidad en el empleo, nosotros consideramos que la estabilidad en el empleo o la inamovilidad como señala la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es un derecho de mayor fuerza con lo estipulado para los trabajadores que rigen su relación laboral con base en el **apartado “A” del artículo 123** constitucional.

2.5. La exclusión del sistema de protección de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

El **artículo 8°** de la Ley señala que diversos prestadores de servicios, personas físicas quedan excluidas del régimen de protección, a saber los trabajadores de confianza y los trabajadores por honorarios, por lo que hace a los empleados de las fuerzas armadas, y miembros que realizan funciones de seguridad pública, a continuación se cita textualmente dicho artículo “Quedan excluidos del régimen de esta ley los Trabajadores de confianza a que se refiere el **artículo 5°**; 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”.

Dicha situación es coincidente con lo dispuesto en el **artículo 123** en su **fracción XIII** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y este personal se rige bajo sus propias leyes a excepción del personal civil. Esta situación ha sido reiterada en varias ocasiones por los tribunales federales, en tal virtud que sea establecido el criterio de que la exclusión que realiza la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de estas personas no transgrede ningún derecho, situación que ha reiterado la Corte en la tesis siguiente “Trabajadores al servicio del Estado. El artículo 8o. de la ley federal relativa, que excluye a los de confianza de la aplicación de los derechos que tienen los de base, no viola el principio de igualdad”.⁸¹ Y “Trabajadores al servicio del Estado. El artículo 8o. de la

⁸¹ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Junio de 2009. Tesis: 2a. LXV/2009. p. 322

ley federal relativa, que excluye a los de confianza de la aplicación de los derechos que tienen los de base, no viola la garantía de audiencia”.⁸²

Como se ha demostrado la exclusión a la protección de la Ley es muy fuerte y no ha sido superada, por lo que hace a las personas que prestan sus servicios a las fuerzas armadas y las corporaciones policíacas, solamente aquellas que realizan funciones distintas a las de seguridad, tienen derecho a la protección que la Ley otorga.

2.6. Sobre los derechos de los trabajadores al servicio del Estado

Analizados los puntos específicos que interesan al desarrollo de este trabajo, se tiene que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga diversos derechos, los cuales sólo haremos mención de manera general.

El **artículo 10** establece que los derechos que consagra la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son irrenunciables, por otra parte el **artículo 11** habla de la supletoriedad de la Ley y se aplican supletoriamente en ese orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Un punto que es importante para el desarrollo de este trabajo es lo que estipula el **artículo 20**, el cual indica que existirá un catálogo de puestos con el que se clasificarán de primera instancia a los trabajadores de base o de confianza, como lo alguna vez lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se intentó indicar cuales eran los puestos de confianza y cuáles de base,

⁸² Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX. Junio de 2009. Tesis: 2a. LXVI/2009. p. 323

es decir, se catalogaba a quienes se les podía remover libremente y quienes eran sujetos protegidos por la ley, dicha tesis se cita a continuación: “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS”⁸³.

Tal situación quedo rebasada y en la actualidad la clasificación de un trabajador como de base o de confianza es otorgada por las actividades cotidianas del empleado y no por un documento.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado otorga el mínimo de derechos a favor de los trabajadores, la estipulación en contrario se tiene por nula, esto lo establece **el artículo 14:**

“I.- Una jornada mayor de la permitida por esta ley;

II.- Las labores peligrosas o insalubres o nocturnas para menores de dieciséis años;

III.- Una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para el trabajador, o para la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;

IV.- Un salario inferior al mínimo establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se presten los servicios, y

V.- Un plazo mayor de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas”.

⁸³ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Mayo de 1998. p. 581.

La jornada mayor es igual a la que establece la Ley Federal del Trabajo para el trabajo diurno, es decir de ocho horas como máximo, en el período comprendido entre las 6 y las 20 horas; el horario nocturno será aquel que se comprenda entre las 20 y las 6 horas del día siguiente y la jornada máxima será de 7 horas; por último el horario diurno será aquel en el que se desempeñen menos de tres horas y media en el establecido como horario nocturno.

Por cada 6 días de trabajo se otorgará cuando menos un día de descanso, mejorando lo dispuesto por la Ley se creó la **Norma que regula las jornadas horario de labores en la Administración Pública Federal** publicada el 15 de marzo de 1999, cuyo objeto es “La presente Norma tiene por objeto establecer la jornada de trabajo dentro de las 7:00 a las 18:00 horas en la semana laboral de 5 días en las oficinas de las dependencias de la Administración Pública Federal, con un máximo de 8 horas efectivas diarias, a fin de coadyuvar a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público federal, obtener ahorros presupuestarios en gasto corriente, estimular el desarrollo personal y elevar el nivel de vida de los servidores públicos de base y de confianza”. Una vez más se demuestran que las condiciones de trabajo son mejores a las que aplican para las relaciones de trabajo que se regulan mediante el apartado “A” del artículo 123.

En cuanto a vacaciones se otorgan dos períodos vacacionales de diez días cada uno, después de haber laborado más de seis meses, y se otorga una prima por período correspondiente al 30% de su sueldo mensual. Tratándose del aguinaldo esta prestación se paga con 40 días por año de servicio, sin deducción alguna evidenciando nuevamente las mejoras con relación a los obreros comunes.

De manera supletoria se acoge a lo que establece la Ley Federal del Trabajo para el pago de las horas extras, es decir se pagan al doble las tres primeras horas y al triple las restantes. Sin embargo el salario está establecido en los tabuladores

para cada puesto, el cual es fijado por la Secretaría de Hacienda; por cada año de servicios prestados el trabajador tiene derecho a que se le pague una prima como complemento al salario, dicha prima estará fijada en el presupuesto de egresos, y la limitante es que se dejará de pagar hasta que el trabajador alcance los 25 años de servicio prestado, a esta se le conoce como quinquenio.

2.7. Obligaciones de los Titulares de las Dependencias

Las obligaciones de los titulares se encuentran contenidas en el **artículo 43** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y se limita el actuar que Estado como patrón tiene frente a sus trabajadores, a continuación se cita dicho artículo:

“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.

VIII.- Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

- a).- Para el desempeño de comisiones sindicales.
- b).- Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.
- c).- Para desempeñar cargos de elección popular.
- d).- A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y
- e).- Por razones de carácter personal del trabajador. ...”

De las obligaciones enlistadas la contenida en la fracción III es la que más interesa a este trabajo, sin embargo la misma será analizada con mayor detenimiento en el capítulo siguiente, así como los **artículos 46 y 46 bis**.

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

10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación dicha ley, sin embargo, el día ha sido reformada en dos ocasiones, la primera el 01 de septiembre de 2005 y una última el día 09 de enero de 2006.

De acuerdo a lo estipulado en el **artículo 1°** esta Ley tiene como objeto el establecer las bases para la organización y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de las Administración Pública Federal. Conforme con esta Ley el Sistema Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar las oportunidades de acceso en la función pública con base en el

mérito. Tiene como principios la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

El **artículo 3°** otorga definiciones clave para la Ley y el sistema, a continuación se transcribe: “Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. **Sistema:** El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;

II. **Administración Pública:** Administración Pública Federal Centralizada;

III. **Secretaría:** Secretaría de la Función Pública;

IV. **Consejo:** Consejo Consultivo del Sistema;

V. **Comités:** Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;

VI. **Registro:** Registro Único del Servicio Público Profesional;

VII. **Dependencia:** Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;

VIII. **Catálogo:** Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y

IX. **Servidor Público de Carrera:** Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”.

Al respecto, de una interpretación que se realice de la fracción IX del artículo anteriormente citado se infiere que los trabajadores al servicio del Estado, que esta ley les nombra servidores públicos de carrera, desempeñan cargos de confianza, y por lo tanto en una primera acepción se observa que dicha Ley está dirigida a los trabajadores de confianza, y que los mismos son de acuerdo a lo que estipula el **artículo 5°** los siguientes:

“a) Director General;

b) Director de Área;

c) Subdirector de Área;

d) Jefe de Departamento, y

e) Enlace

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación”.

Sin embargo, ese es el primer error que realiza dicha Ley, al tratar de catalogar por mero decreto a un trabajador como de confianza sin importar las actividades que realice, situación que la Corte ha dejado en claro que la clasificación de un trabajador como de confianza o como de base no depende de la categoría que se

le otorgue en el catálogo de puestos, sino por las funciones que realiza de manera cotidiana.

También habla de servidores públicos de libre designación y los que forman parte del gabinete de apoyo, por libre designación se entiende que son nombrados directamente por los titulares de ramo, y a su vez estos tienen la posibilidad de nombrar a un gabinete de apoyo, el cual tampoco estará sujeto a la Ley y pueden ser removidos en cualquier momento.

Conforme a lo que dispone el **artículo 8°** que a continuación se cita: “El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias”.

Los derechos de los servidores públicos son los que estipula el **artículo 10** quedaron citados en el capítulo anterior, sin embargo se citan a la letra, son los siguientes:

“Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;

II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;

III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;

V. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables”.

Es de destacar que en la fracción X este artículo dispone que los servidores públicos tienen a su favor solamente una indemnización en términos de Ley, se hace notar que el **artículo 79** señala que se aplicará la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en los casos de conflicto por separación, y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo lo que hace indicar que la indemnización a que se refiere es la del **artículo 50** de la Ley Federal del Trabajo, luego entonces refuerza la idea que el personal que se acoge bajo esta Ley no tiene derecho a la estabilidad en el empleo, por otra parte el **artículo 12** de esta ley también señala a “las demás disposiciones laborales aplicables”, debiendo entender que sólo quedan la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo.

Por su parte las obligaciones de los trabajadores que obtuvieron su nombramiento a través de los procesos que esta Ley establece, se encuentran en el **artículo 11**,

entre otras comprende: ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema, desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos, guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia, asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades, excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y las que señalen las leyes y disposiciones aplicables”.

Se destaca la importancia que se le brinda a la capacitación así como a la objetividad en cuanto a las obligaciones que tienen los servidores públicos de carrera, otro punto importante es el que se evalúan las capacidades del servidor público que ha sido elegido para ocupar alguno de los cargos.

3.1 Sistema del Servicio Profesional de Carrera

El sistema de servicio profesional de carrera se compone de diversos subsistemas que de acuerdo a lo estipulado en el **artículo 13** tienen las siguientes funciones:

“Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos...

Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, **así como garantizar la estabilidad laboral;**

Subsistema de Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema”.

Se establece que cada una de las dependencias administrará el Sistema y los subsistemas. Un punto a destacar y contradictorio es que una de los propósitos del subsistema de Evaluación del Desempeño es el de garantizar la estabilidad en el empleo, de los servidores públicos de carrera situación que se analizará detalladamente en el capítulo siguiente.

A continuación se mencionaran las atribuciones de cada uno de los subsistemas que componen el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

3.1.1 Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

Para comenzar se tiene que el **Subsistema de Planeación de Recursos Humanos** tiene sus atribuciones en los artículos 14 al 20 y en resumen son las siguientes:

Registra y procesa la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo; Calcula necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro; elabora estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos; analiza el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias; revisa y toma en cuenta para la planeación de los recursos humanos los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema; además de operar el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.

Que es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública, sistematiza la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

El Registro debe incluir a cada servidor público que ingrese al Sistema. Los datos del Registro respecto al proceso de capacitación y desarrollo deberán actualizarse de manera permanente, recopila información de recursos humanos proporcionada

por las autoridades o instituciones con las cuales se suscriban convenios, con la finalidad de permitir la participación temporal de aspirantes a servidores públicos en los concursos. Al momento de ser separado del encargo el servidor público de carrera deja de pertenecer al registro.

3.1.2 Subsistema de Ingreso

El aspirante a ingresar al Sistema deberá cumplir, además de lo que señale la convocatoria respectiva, entre otros requisitos el de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar; tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y no estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal. No se discrimina por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio.

Señala que existe un proceso de reclutamiento que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios, que se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema. Los Comités serán los encargados de realizar los procedimientos de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Un aspecto que define el **artículo 28** de esta Ley es que se entiende por “convocatoria pública y abierta aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el **Diario Oficial de la Federación** y en las modalidades que señale el Reglamento”.

Las convocatorias indican los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes. El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

La Secretaría de la Función Pública es la encargada de realizar las guías y lineamientos generales para la elaboración y aplicación de los mecanismos y herramientas de evaluación que operarán los Comités para las diversas modalidades de selección.

El **artículo 31** es de destacarse por establecer la forma en que serán elegidos los servidores públicos de carrera, a continuación y dada la importancia del mismo se cita: “El examen de conocimientos, la experiencia y la aptitud en los cargos inmediatos inferiores de la vacante serán elementos importantes en la valoración para ocupar un cargo público de carrera. No será elemento único de valoración el resultado del examen de conocimientos, excepto cuando los aspirantes no obtengan una calificación mínima aprobatoria”.

Un punto importante es que en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros. Sin embargo, existen casos excepcionales en los que los titulares autoricen nombramientos temporales a diversos servidores públicos, sin necesidad de realizar evaluaciones de algún tipo al respecto se cita el:

Artículo 34 “En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o

región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema”.

Como se desprende de la lectura del artículo citado otorga un margen de operación a los servidores públicos para designar a una persona, con la finalidad que adquiera los conocimientos y habilidades para después concursar el puesto que ha ocupado de manera temporal, cabe señalar que la misma ley le otorga cierta preferencia.

3.1.3 Subsistema de Desarrollo Profesional

Su fundamento es de los artículo 35 a 43 de la Ley. Este subsistema establece el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito. Para que puedan acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta ley.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, establezcan los Comités. Se otorga la oportunidad de realizar movimientos

verticales que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, ó movimientos horizontales o laterales, que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se ocupan.

3.1.4 Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Se encuentra contemplada en los **artículos 44 al 53** de la Ley y se entiende por Capacitación y la Certificación de Capacidades a los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública. Los Comités, con base en la detección de las necesidades de cada dependencia establecerán programas de capacitación para el puesto y en desarrollo administrativo y calidad, para los servidores públicos.

El **artículo 46** establece los objetivos de la capacitación, que son: “desarrollar, o actualizar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos, prepararlos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y certificar las capacidades profesionales adquiridas.”

La capacitación tiene como propósito que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones. Por otro lado la actualización se integra con cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los Comités en coordinación con la Secretaría. El **artículo 52** fundamenta los servidores profesionales de carrera deben ser evaluados para certificar sus capacidades por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Para el caso de que el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no sea aprobatorio deberá presentarla nuevamente. En ningún caso, ésta podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado.

3.1.5 Subsistema de Evaluación del desempeño

La Evaluación del Desempeño es el método a través del que se miden en forma individual y colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos.

En su artículo 55 la Ley indica los objetivos

“I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;

II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;

I

II. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;

IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia, y

V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento”.

Establece la posibilidad de otorgar estímulos en efectivo, aunque el artículo 56 habla de cantidad neta, cada Comité desarrollará, conforme al Reglamento y los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, un proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia. Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su puesto.

3.1.6. Subsistema de Separación

Definido en los **artículos 59 a 63** de la Ley, se entiende por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

El **artículo 60** establece que “el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento”.

Indica que existe la separación temporal del servidor público de carrera mediante una licencia, que define como “el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de la solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

En el caso de que se otorgue una licencia se nombrará un Servidor Público de Carrera que actuará de manera provisional. La designación del servidor público que ocupará dicho cargo se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Y un punto que es importante mencionar es lo que dispone el **Artículo 63** “la pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y

procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables”. Situación que se analizará específicamente en el siguiente capítulo.

Como colofón de este apartado se hace la anotación de que existe un **Subsistema de Control y Evaluación**, que se refiere al control y evaluación del sistema del servicio profesional de carrera en las dependencias y entidades donde se aplica dicha normatividad.

3.2 De la estructura orgánica del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Esta Ley otorga todo un título de los artículos 67 a 75, para establecer la conformación y operación del sistema, señalando que el Sistema contará con los siguientes órganos:

La Secretaría (Función Pública) es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias. **El Consejo**, instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema; y **los Comités**, cuerpos colegiados, que operan el Sistema en la dependencia con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

Otorga a la Secretaría de la Función Pública el dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias, además de vigilar que se desarrolle adecuadamente el Sistema, otras atribuciones son: emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema; administrar los bienes y recursos del Sistema; expedir los manuales de organización y procedimientos; dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia; aprobar la

constitución o desaparición de los Comités; resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema; aplicar la Ley para emitiendo criterios obligatorios sobre la materia, para la regulación del Sistema; aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación.

Por otra parte establece que el Consejo Consultivo o Consejo será un órgano de apoyo para el Sistema y lo conformaran el titular de la Secretaría de la Función Pública, los responsables de cada Subsistema, los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes, será presidido por el Titular de la Secretaría de la Función Pública.

Se establece que son los comités técnicos de profesionalización y selección, los que serán instalados en cada una de las dependencias, encargándose de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma.

Los Comités están integrados por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá. En los procedimientos de ingreso actuará como Comité de Selección. En sustitución del Oficial Mayor participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros.

Dentro del **Título Cuarto** ofrece al participante de los llamados concursos que no estén conformes con el resultado de un proceso de selección, interponer un recurso de revisión dentro del término de 10 días contados a partir del día en que

se haga de conocimiento el nombre del aspirante que ganó en el procedimiento de selección, dicho recurso sólo será sobre la incorrecta aplicación del procedimiento y no sobre los criterios de evaluación.

Otorga competencia al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos laborales que surjan entre las Dependencias y los trabajadores sujetos a esta Ley, aplicando de manera supletoria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo. En cuanto a las irregularidades o controversias administrativas por la aplicación de la Ley, compete conocer al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con la entrada en vigor de esta Ley se abrogó el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 29 de junio de 1983 y el Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 19 de junio de 1984. Pasando todas las funciones de esta Comisión a la Secretaría de la Función Pública.

Así se cierra este capítulo otorgando un esbozo de las normas que regulan a los trabajadores al servicio del Estado, señalando que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es de reciente creación y no existen publicaciones especializadas en este tema, sin dejar de hacer notar que intenta dar cierta estabilidad a los servidores públicos de carrera y por otro lado señala que no cuentan con estabilidad en el empleo.

4. Jurisprudencia

Sin lugar a dudas, el papel que ha tenido el Poder Judicial de la Federación a través de sus tribunales colegiados, salas o pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido trascendental, más como órgano legislador y en otras ocasiones como mero interprete de la norma. A continuación se citan las jurisprudencias trascendentales para este trabajo. Es de señalarse que en los últimos 15 años se han incrementado considerablemente las jurisprudencias en materia del derecho burocrático.

Novena Época. Registro: 200199 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta III, Febrero de 1996, Materia(s): Constitucional, Laboral Tesis: P./J. 1/96 Página: 52

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las

relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional”.

Novena Época Registro: 195776 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Agosto de 1998, Materia(s): Laboral Tesis: I.7o.T. J/18 Página: 807

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral”.

Novena Época Registro: 195426 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Octubre de 1998, Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 76/98 Página: 568

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.

Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que

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

Novena Época Registro: 174166 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 134/2006 Página: 338

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA INAMOVILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO

CORRESPONDE A QUIENES SE LES EXPIDE UN NOMBRAMIENTO TEMPORAL, AUNQUE LAS FUNCIONES DEL PUESTO QUE DESEMPEÑEN SEAN CONSIDERADAS DE BASE. Conforme a los artículos 5o., fracción II, 6o., 7o., 12, 15, fracciones II y III, 46, fracción II, 63, 64 y 65 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éstos pueden ser de base o de confianza, y sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. Sin embargo, la prerrogativa a la inamovilidad en su puesto prevista en el mencionado artículo 6o., sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, siempre que hayan laborado por más de 6 meses sin nota desfavorable en su expediente. Lo anterior, en virtud de que el legislador quiso conferir el indicado derecho sólo a los trabajadores con nombramiento definitivo para que no fueran separados de sus puestos sino por causa justificada, lo que deriva del referido artículo 46; de otra manera, no se entiende que en este precepto se contemple como causa de terminación del nombramiento sin responsabilidad del Estado la conclusión del término o la obra determinada, pues sería ilógico que en aras de hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales el Estado, en su calidad de patrón equiparado, estuviese imposibilitado para dar por terminado un nombramiento sin su responsabilidad, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas”.

Novena Época Registro: 164444 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Junio de 2010, Materia(s): Constitucional, Laboral Tesis: 2a./J. 79/2010 Página: 265

“PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Conforme al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interpretar el tema de la irretroactividad de la ley, deriva que una norma transgrede el referido precepto constitucional cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos nacidas bajo la vigencia de una ley anterior, conculcando en perjuicio de los gobernados dicha garantía individual, lo cual no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho, de situaciones aún no realizadas o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos se permite que la nueva ley las regule. Así, el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, que obliga a los trabajadores de base que estén prestando servicios en la mencionada Procuraduría a decidir entre: I. Manifestar su voluntad de permanecer en la Institución, en cuyo caso deberán someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas; II. Acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme con su perfil; o III. Adherirse al programa de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal, no transgrede el principio de irretroactividad de la ley, porque no contraría la teoría de los componentes de la norma ni la de los derechos adquiridos. La primera, porque la norma no actúa para lo acaecido en el pasado, sino para el futuro, debido a que el supuesto normativo relativo a la obligación de los trabajadores de base de elegir entre cualquiera de las opciones señaladas, rige a partir de la entrada en vigor de la Ley, y en un plazo de 60 días, lo que implica que tanto los efectos del supuesto, como sus consecuencias, ven hacia el futuro; y la segunda, porque la fracción I propicia la continuidad de la

relación de trabajo, de donde se sigue que no se modifican las condiciones de trabajo, pues en caso de que se elija esa opción, la prestación de servicios se desarrollará en los mismos términos y condiciones que rigen en ese momento, es decir, con los derechos laborales contemplados por el artículo 123, apartado B, constitucional, como son: jornada máxima de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario fijado en el presupuesto respectivo, garantía de igualdad salarial, derechos escalafonarios y seguridad social, debido a que estas garantías de carácter social se mantienen vigentes en la Norma Suprema, y el precepto transitorio no las limita ni restringe. Además, el hecho de que en el momento de contratación no se hubiera exigido el requisito relativo a someterse a evaluaciones de control de confianza y aprobarlos, no representa violación a la inamovilidad, debido a que la condición para continuar en ocupación laboral encuentra sustento en que el trabajador no incurra en una causa de cese de las previstas en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual estaba vigente antes de la entrada en vigor de la indicada Ley Orgánica. Por lo que se refiere a las opciones contenidas en las fracciones II y III del artículo cuarto transitorio citado, tampoco violentan derechos adquiridos, debido a que otorgan plena libertad a los trabajadores de base para decidir ubicarse en otras dependencias de gobierno o separarse del servicio público, en cuyo caso, la decisión de acogerse a cualquiera de estas opciones, involucra necesariamente la manifestación de voluntad de no seguir prestando sus servicios en la Procuraduría General de la República”.

Novena Época Registro: 170891 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Noviembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Laboral Tesis: 2a./J. 205/2007 Página: 206

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL

ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la diversa XIV, se advierte que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental”.

Novena Época Registro: 167050 Instancia: Segunda Sala Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Junio de 2009, Materia(s): Constitucional, Laboral Tesis: 2a. LXV/2009 Página: 322

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXCLUYE A LOS DE CONFIANZA DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS DE BASE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD. El precepto legal señalado determina excluir del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza, lo que significa que carecen de las prerrogativas propias de los de base, entre ellas, la estabilidad en el empleo, que genera el derecho de reclamar la reinstalación en la fuente de trabajo o la indemnización constitucional por despido injustificado. Ahora bien, como esa distinción de los trabajadores al servicio del Estado no es propia de la indicada Ley Reglamentaria, sino del artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución General de la República, esto es, se trata de una diferenciación constitucional y no legislativa, resulta claro que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, en razón de que el reconocimiento de la distinción se da en la propia Constitución y la norma respectiva no puede ser violatoria a su vez de otra disposición del mismo rango, lo que es jurídicamente inaceptable, debiendo realizarse una interpretación conjunta para conocer su verdadero sentido. De ahí que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, precisa que la Ley determinará los cargos que serán de confianza y en el numeral 8o. de la Ley Reglamentaria de ese apartado, se excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., lo así dispuesto no implica que la ley secundaria vaya más allá de lo ordenado por la Constitución”.

Novena Época Registro: 167049 Instancia: Segunda Sala Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Junio de 2009, Materia(s): Constitucional, Laboral Tesis: 2a. LXVI/2009 Página: 323

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXCLUYE A LOS DE CONFIANZA DE LA

APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS DE BASE, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. El precepto legal señalado al determinar que quedan excluidos del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los trabajadores de confianza, no los deja en estado de indefensión y sin ley aplicable, sino que los excluye de las prerrogativas propias de los de base, entre ellas, la estabilidad en el empleo, que genera el derecho de reclamar la reinstalación en la fuente de trabajo o la indemnización constitucional por despido injustificado, tratándose, consecuentemente, de una limitación impuesta por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior no significa que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no cuenten con leyes que regulen sus relaciones, reconociéndoles sus derechos laborales en el indicado precepto constitucional, el cual establece que gozarán de las medidas de protección al salario y de la seguridad social. Asimismo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta aplicable a los trabajadores de confianza, porque la exclusión reflejada en el ordinal 8o. solamente se refiere al principio de estabilidad en el empleo y a las prerrogativas propias de los trabajadores de base, empero, en cuanto a las medidas de protección al salario y de seguridad social, les resulta plenamente aplicable para deducir los derechos correspondientes ante los tribunales laborales competentes. Por ello, el indicado artículo 8o. no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, porque los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentran tutelados por la Constitución General de la República y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, normatividad que establece los tribunales ante los cuales pueden acudir a defender sus derechos, así como las formalidades esenciales del procedimiento”.

Novena Época Registro: 196229 Instancia: Segunda Sala Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VII, Mayo de 1998, Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 31/98 Página: 581

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS.

El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha

atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada”.

No obstante que en este capítulo hemos planteado el aspecto normativo del objeto de estudio, se observa que de éste se desprenden múltiples controversias, las que analizaremos en el siguiente capítulo

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA QUE SE TIENE AL CONSIDERAR UN TRABAJADOR NIVEL DE ENLACE COMO DE BASE

Una vez que se han analizado los diversos supuestos de las relaciones laborales en el derecho burocrático se entra al estudio del problema que se presenta al día de hoy en la práctica, lo anterior es así toda vez que de acuerdo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal los puestos que se contemplan en este ordenamiento serán considerados de confianza.

Lo anterior debido a la interpretación de que los trabajadores al servicio del Estado sólo son de base o de confianza, sin embargo, al momento en que mediante un laudo se condena a reinstalar y considerar como trabajador de base a uno de los contemplados por el Servicio Profesional de Carrera, surgen dificultades.

En este capítulo se retoman algunos de los tópicos tratados en los capítulos anteriores y se propone una solución al problema que enfrentan diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.

1. Trabajadores de base y de confianza

Las características de cada una de estas categorías se han citado en los capítulos que anteceden, para los fines de este capítulo se citaran algunas diferencias las que son económicas. Sin embargo, hay que destacar que la principal diferencia es la **inamovilidad o estabilidad en el empleo** que tienen los trabajadores de base, a diferencia de los de confianza, sin embargo otra diferencia marcada son las remuneraciones y prestaciones que señalan los ordenamientos respectivos.

2. Catálogo de puestos en la Administración Pública Federal

Históricamente el catálogo de puestos es el documento que establecía las plazas que eran de base y cuáles de confianza, así pues la clasificación se realizaba con base en el catálogo derivado del mandamiento que realiza la **fracción XIV del artículo 123** constitucional por lo tanto el **artículo 20** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula las plazas que son de confianza, sin tomar en cuenta que un trabajador desempeñe funciones distintas de su puesto, el nombramiento señala que esa plaza es considerada de base o de confianza, con los beneficios o perjuicios que conlleva ser de determinada categoría; sin embargo en la práctica en diversas ocasiones empleados que son clasificados como de confianza realizan funciones meramente administrativas, que no encuadran con las descritas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo tanto deben ser beneficiados con la estabilidad en el empleo, como los trabajadores de base.

Esta situación quedó confirmada mediante la Jurisprudencia cuyo rubro es “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 se citó en el tercer capítulo y ahora el contenido del artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha quedado superado, situación que ha repercutido en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y se ha ordenado la toma de nota sindical de trabajadores con clave de confianza.

Otro punto a destacar es que dicho catálogo contempla los nombres de las plazas correspondientes de los trabajadores de base y de confianza, el último se publicó en año 2002 y el nivel más alto de trabajadores de base era el número 12.

De acuerdo a lo anterior y toda vez que el criterio del poder judicial de la federación ha vuelto obsoleto lo dispuesto por el **artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado** la misma deberá ser reformada a los casos que en la actualidad se presentan; en el sentido de que las plazas no deben considerarse de confianza o de base.

Asimismo el **artículo 5°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe contemplar otras actividades que serían desarrolladas por trabajadores clasificados como de confianza, dentro de las cuales se incluya a los servidores públicos que manejen datos personales y expedientes clasificados como reservados, ya que por la naturaleza de los mismos se necesita que un servidor público de entera confianza se dedique al manejo de los mismos; agregando un inciso a la fracción II.

Lo anterior debido a la protección que ha realizado el gobierno mexicano a través del Congreso de la Unión al expedir la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010, como defensa a los datos inherentes a las personas.

3. Condiciones Generales de Trabajo

Este documento contiene las mejoras obtenidas por los trabajadores de base en las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal a través de sus sindicatos las cuales son conocidas como prestaciones, algunas las regulan la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estas son obligatorias; así como aquellas que no es obligación del patrón Estado de otorgarlas, conocidas como extra legales.

Es importante destacar que estas prestaciones son complemento al bienestar social, pueden ser recreativas, en especie o en efectivo, y se incluyen en la mayoría de estos pactos colectivos: el establecimiento de escuelas para los hijos de los trabajadores, otorgamiento de uniformes, la forma de operación del sistema de escalafón, el horario que comprende la jornada laboral, el apoyo económico para determinadas actividades, el otorgamiento de días económicos que son aquellos en los que el trabajador puede ausentarse de su empleo con goce de sueldo, el otorgamiento de vales de despensa en fin de año, los casos en los que puede ser cubierta la ausencia temporal de un trabajador de base, entre otras.

También, establece las maneras en que un trabajador puede ser removido del cargo, los formas de cambio de adscripción, los procedimientos de levantamiento de actas administrativas, los días de descanso, casos en que se presente la supresión de plazas, en fin los derechos y obligaciones que tiene un trabajador.

Estos documentos se registran ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que sean aprobados por esta autoridad y causen los efectos legales correspondientes, previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el presupuesto de egresos.

Son aplicables a todos los trabajadores de base y en algunos casos a los de confianza, si no contiene un precepto específico que los excluya. Así lo han determinado los tribunales colegiados de circuito en la siguiente tesis aislada que aún no ha sido superada "TRABAJADORES DE CONFIANZA. SE ENCUENTRAN EXCLUIDOS DE LA PROTECCIÓN DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, SI EN ÉSTE SE ESTIPULA QUE SE APLICARÁ ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE AL PERSONAL SINDICALIZADO. Conforme a los artículos 184 y 396 de la Ley Federal del Trabajo, las disposiciones de un contrato colectivo serán aplicables a todos los trabajadores de la empresa o establecimiento, incluso

a los trabajadores de confianza, siempre que en relación con estos últimos no exista disposición en contrario en el propio contrato; ahora, si en las cláusulas se estipula que serán aplicables única y exclusivamente al personal sindicalizado, ello, bajo el método de interpretación a contrario sensu, implica que los trabajadores de confianza se encuentran excluidos de la protección del indicado contrato colectivo, esto es así, pues al hacer referencia de forma restrictiva a los trabajadores sindicalizados quiere decir que los demás se encuentran excluidos de su aplicación; si los contratantes hubieran querido incluir a los trabajadores de confianza, así lo hubieran manifestado expresamente, o bien no hubieran limitado su aplicación a los trabajadores sindicalizados”⁸⁴.

No es necesario realizar alguna interpretación para concluir que cualquier personal sindicalizada será beneficiado por lo estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo tratándose de las relaciones laborales que regula el **apartado “B” del artículo 123** constitucional. Situación que se comentará en el numeral siguiente.

4. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

Este acuerdo expedido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, tiene por objeto establecer las disposiciones generales para regular las remuneraciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Entre otras cosas dispone que ningún servidor público pueda percibir más ingresos que el Presidente de la República, o mayor remuneración que su superior jerárquico.

⁸⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Junio de 2011, Página: 1605

Este manual divide a los trabajadores en dos grandes grupos el personal civil y el personal militar, para los efectos de este trabajo se tratará solamente lo relativo al personal civil, el cual se divide en tres clases: operativo, y categorías de mando y enlace.

El sistema de remuneraciones dispone que podrán ser ordinarias: en numerario son los sueldos y salarios que se compone de sueldo base tabular y compensación en algunos casos, o prestaciones por mandato de ley o por disposición del Ejecutivo Federal, otras remuneraciones de carácter ordinario son las que se otorgan en especie.

Y como percepciones extraordinarias se tienen los estímulos y recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, el pago de horas extras y las que autoricen la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Establece que por este manual se regulan los sueldos que deben percibir los servidores públicos de mando y enlace, así como los militares, estableciendo un sueldo base tabular para ellos y una compensación que deben recibir de manera quincenal como complemento a su salario. En su **artículo 27** señala que en el supuesto de que un servidor público fallezca sus familiares recibirán el importe de hasta 4 meses de percepciones ordinarias como ayuda para los gastos de inhumación.

Indica que las prestaciones por mandato de Ley son la prima quinquenal, el pago de la prima vacacional, el aguinaldo y para aquellos servidores públicos que basan su relación en la Ley Federal del Trabajo agrega la prima de antigüedad.

Las remuneraciones ordinarias que perciben los servidores públicos por disposición del ejecutivo federal son:

- Seguro de vida institucional, tiene como objetivo cubrir únicamente fallecimiento o de incapacidad total, invalidez o incapacidad permanente total. La suma asegurada básica será el equivalente a 40 meses de percepción ordinaria bruta mensual y la prima correspondiente será cubierta por las dependencias y entidades.
- Seguro colectivo de retiro se otorga en favor de los servidores públicos que causen baja de las dependencias y entidades y se ubiquen en los años de edad y de cotización que establece la ley del Instituto, con el propósito de hacer frente a las contingencias inherentes a la separación del servicio público. Para el otorgamiento de esta prestación, el pago de la prima correrá a cargo del servidor público en un 50 por ciento y el otro 50 por ciento por parte de la dependencia o entidad que corresponda
- El seguro de gastos médicos mayores cubre a los servidores públicos de mando y de enlace, así como a su cónyuge e hijos o, en su caso, su concubina o concubinario o pareja del mismo sexo, en términos de las disposiciones aplicables, ante la eventualidad de un accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización. La suma asegurada básica conforme al anexo 4 del Manual tiene un rango de 74 a 333 salarios mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal.
- El seguro de separación individualizado es un beneficio del seguro de vida correspondiente, el cual tiene como finalidad fomentar el ahorro de los servidores públicos de mando y de enlace y proporcionarles seguridad económica en el momento de su retiro por haber causado baja en la dependencia o entidad, ante la eventualidad de su separación del servicio público. Las dependencias y entidades cubrirán un monto equivalente al 2, 4, 5 ó 10 por ciento de la percepción ordinaria del servidor público que se incorpore al mismo, según corresponda, en función de la aportación ordinaria que éste haga de acuerdo a su elección.

- Ayuda para despensa consiste en el otorgamiento de \$150.00 mensuales al personal operativo y de \$77.00 mensuales al personal de mando y de enlace.
- Para el personal operativo, se otorgan los siguientes conceptos: Previsión social múltiple; ayuda de servicios, y compensación por desarrollo y capacitación.

Una vez analizadas las diferencias entre estos dos grupos de trabajadores en cuanto a las percepciones que obtienen y las obligaciones que traen en sus puestos, se confrontará el artículo 63 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con lo establecido en el principio de estabilidad en el empleo.

Sobre esta apartado se concluye que las relaciones laborales que se sostienen con trabajadores de confianza, aparentemente gozan de mejores prestaciones, sin embargo, debido a las percepciones en efectivo que devengan los trabajadores de nivel enlace resulta contraproducente, ya que en la mayoría de las ocasiones se reciben mejores prestaciones en especie derivadas de las Condiciones Generales de Trabajo por los trabajadores de base, que las que pudieran recibir, en efectivo los trabajadores de nivel enlace.

5. La estabilidad en el empleo y el artículo 63 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Se retoma el tema del principio de la estabilidad en el empleo que consagra el Derecho del Trabajo, toda vez que el trabajo no es una mercancía sino la fuerza con la que cuentan la clase trabajadora, el derecho del trabajo tiende a que si existe la fuente de trabajo el trabajador se encuentre prestando sus servicios para el patrón hasta el momento en que la fuente deje de existir.

Lo anterior es evidenciado en las fracciones correspondientes al **artículo 123** en su **apartado “A”** fracción **XXII**. “El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario...”

Esto muestra la fuerza de la estabilidad en el empleo, ya que si el patrón despidiera de manera injustificada a un obrero, debe cumplir el contrato o pagar el concepto indemnizatorio que prevé la misma fracción “...La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización...” este pago indemnizatorio se encuentra regulado en el **artículo 50** de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra se cita:

Artículo 50.- “Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán:

I. Si la relación de trabajo fuere por tiempo determinado menor de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiese prestado sus servicios;

II. Si la relación de trabajo fuere por tiempo indeterminado, la indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, en los términos previstos en el artículo 48 de esta Ley...”

Por su parte el **artículo 48** en la parte que interesa señala:

“El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos computados desde la fecha del despido hasta por un período máximo de doce meses, en términos de lo preceptuado en la última parte del párrafo anterior...”

Con esto se refuerza el principio de estabilidad en el empleo, es decir la sanción para el patrón que despida injustificadamente a uno de sus obreros, será reinstalarlo o en su defecto a pagarle la cantidad que arroje la cuantificación conforme al artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto la sanción de haber transgredido dicho principio es económica y engorrosa de cumplir para una empresa, de esta manera se protege el principio de estabilidad en el empleo, para los trabajadores que regulan su relación laboral bajo el **apartado “A” del artículo 123** constitucional.

Por otra parte, se establece en el **apartado “B” fracción IX** lo siguiente:

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

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

En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley”. Se encuentra que el principio de estabilidad más reforzado, ya que no existe alternativa para cumplimentar un laudo en el que se condena a reinstalar a un trabajador al servicio del Estado, se tiene que pagar con las consecuencias presupuestales que de esto derive. Ya que en la mayoría de las veces la plaza que ocupó el trabajador que obtuvo un laudo favorable se encuentra ocupada y se tiene que crear una plaza nueva con las cargas presupuestales que implica mantenerla.

Se recuerda que una de las obligaciones que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el **artículo 43** es “Reinstalar a los trabajadores en las plazas en las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de salarios caídos...”, y de una interpretación que de manera conjunta se realiza de los **artículos 46 y 46 bis** del mismo ordenamiento, se observa más protegido este principio en las relaciones de trabajo que se llevan a cabo al servicio del Estado, pues para separar a un trabajador de manera justificada se tiene que agotar un procedimiento interno y después acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a solicitar el cese de los efectos del nombramiento del trabajador.

Como se desprende de los preceptos citados el principio de estabilidad en el empleo es protegido por la legislación burocrática, desde el seno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece dos principios contradictorios, como se puede observar:

En el **artículo 10** consagra como uno de los derechos de los Servidores Públicos de Carrera, al establecer “recibir una indemnización en los términos de Ley cuando sea despedido injustificadamente”. De lo anterior se infiere que al ser

merecedores sólo de un concepto indemnizatorio no tienen derecho a ser reinstalado y por lo tanto, el principio de estabilidad en el empleo no es un derecho que les beneficie.

Sin embargo, parece contradictorio con lo dispuesto por el **artículo 13 fracción V** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que a la letra se cita “Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral”. Como se aprecia dicho sistema tiene como objeto garantizar la estabilidad laboral entendida como la permanencia en el empleo, toda vez que la ley protégela profesionalización de los servidores públicos y la eficacia en el servicio.

Luego entonces si una parte del Servicio Profesional de Carrera se preocupa por garantizar la estabilidad laboral, lo dispuesto en el **artículo 63** de la misma parece indicar que dicha Ley no garantiza nada, pues a la letra dice: “La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables”.

Al fin de cuentas, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no otorga una estabilidad en el empleo, pues de su articulado se desprende que existe un subsistema de separación y los procedimientos que se deben realizar así como las causales que exentan de responsabilidad, porque no existe la posibilidad de reinstalar a un Servidor Público de Carrera.

Surge la pregunta ¿puede ser reinstalado y considerado como trabajador de base un empleado que se desempeñó bajo el amparo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal? Pareciera que no, sin embargo como se analizará más adelante se condena a considerar a estos trabajadores como de base.

Como uno de los principios que establece el derecho del Trabajo se desprende que la estabilidad en el empleo es la parte angular del mismo, es decir la razón de ser en conjunto con el equilibrio de los factores de la producción, es decir ese equilibrio sólo se logrará si un trabajador mantiene su empleo y por ende su ingreso, por consiguiente es necesario que el trabajador se mantenga en su empleo.

Por consiguiente es necesario se reforme la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en la fracción X del artículo 10 para quedar de la siguiente manera “Para el caso de los trabajadores de nivel enlace ser reinstalados o recibir una indemnización en los términos de Ley cuando sea despedido injustificadamente”

6. Trabajadores a nivel enlace

Como ha quedado señalado surge en la práctica la disyuntiva con los trabajadores a nivel enlace, quienes jerárquicamente hablando, representan el nivel más bajo, según lo dispone el artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la mayoría de los casos son personal de apoyo para los demás servidores públicos que forman parte del sistema de servicio profesional de carrera.

A partir de la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se estableció que los trabajadores que se desempeñaran en los rangos correspondientes a director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace, son trabajadores de confianza sujetos a un régimen especial, para quienes ocuparan esos rangos se ampliaron derechos, pues siendo de confianza se dispusieron reglas para la remoción.

Ya en la exposición de motivos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el legislador consideró expresamente a las plazas con rango de enlace, categorías de confianza sujetas al servicio profesional de carrera, y para quienes ya ocuparan ese rango, se dispuso que se les consideraría servidores públicos de libre designación hasta en tanto se le practicaran las evaluaciones necesarias para que fuesen considerados servidores públicos de carrera; en cambio, a los que entraron a las categorías de enlace con posterioridad debían sujetarse a los procedimientos de reclutamiento, selección, nombramiento y evaluación del desempeño.

Así, los rangos enunciados en el artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, son de confianza por disposición de dicha ley sin que se requiera el desempeño de determinadas funciones. Resulta ser relevante, porque basta que el patrón acredite el carácter de confianza con el nombramiento o el catálogo y que el puesto se encuentre dentro de uno de los rangos del sistema para considerarse como tal, pues de otra forma se dejaría sin efecto el servicio profesional de carrera que tomó como parámetros de su integración los rangos, pero no las funciones.

Sin embargo, en el año 2006 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia bajo el rubro "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”(Supra 39), luego entonces se infiere que no necesariamente un trabajador que pertenezca al Servicio Profesional de Carrera debe ser considerado de confianza.

Por tanto, para respetar el **artículo 123** constitucional apartado “**B**” y la voluntad del legislador 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 atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeñó o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo, ya que de considerarse exclusivamente la denominación de éste, la voluntad del patrón equiparado al nombrar a un servidor público como trabajador de confianza y puede removerlo libremente, pues como se ha demostrado los trabajadores de confianza sólo tienen protección al salario, y el mandamiento constitucional queda sujeto al libre actuar del patrón estado, cuando es el patrón el que debe someterse a la Constitución y las leyes reglamentarias.

Al ser los trabajadores a nivel enlace los que perciben remuneraciones de nivel más bajo y en muchas ocasiones sirven como personal de apoyo, realizan actividades que no encuadran a las contempladas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en caso de que controviertan el carácter de su nombramiento pueden ser considerados con derecho a la inamovilidad como personal de base.

Lo anterior lo confirma la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al resolver la contradicción de tesis 75/2010 y emitir la jurisprudencia con rubro “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA SOLA DENOMINACIÓN EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO, DE QUE LA CATEGORÍA OCUPADA SE

UBICA EN EL RANGO "ENLACE", PREVISTO EN EL INCISO E) DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO DEFINE SU NATURALEZA DE CONFIANZA”⁸⁵. Expone los motivos por los que un servidor público de nivel enlace y que lleve a juicio a una dependencia, debe acreditar el demandado la calidad del trabajador.

Aún cuando la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal indica que los trabajadores que se acogen al sistema deben ser considerados como de confianza, la anterior tesis indica que los que se encuentren en el nivel “enlace” pueden excluirse de esa clasificación, y en todo caso si el demandado se excepcionará argumentando que el trabajador realizó funciones de confianza la carga probatoria para acreditar que en realidad desempeñó esas funciones corresponde al patrón, así lo han sostenido los Tribunales Colegiados de Circuito mediante la jurisprudencia con rubro: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO SE DEMANDA LA REINSTALACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO Y EL PATRÓN SE EXCEPCIONA ARGUMENTANDO QUE ERA DE CONFIANZA, A ÉSTE LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA”⁸⁶.

De lo expuesto anteriormente se acredita que el trabajador con nivel enlace, puede obtener un laudo favorable en el caso de que solicite una reinstalación como trabajador de base, ya que sus actividades en raras ocasiones encuadran con lo dispuesto en el **artículo 5°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y al haber prestado sus servicios por más de seis meses sin interrupción y sin nota mala en su expediente, **artículo 6°** deben ser considerados como trabajadores de base.

⁸⁵ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Mayo de 2010 P. 844

⁸⁶ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, Mayo de 2011, P. 975

Un aspecto importante para el desarrollo de este trabajo es que con la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no se derogó ningún artículo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por el contrario en la exposición de motivos el legislador desarrollo la necesidad de la Ley al señalar lo siguiente: "La presente iniciativa busca cubrir dos flancos necesarios para blindar administrativamente la transición a la democracia. En primer lugar se pretende crear un cuerpo de funcionarios del Estado, encargados de llevar a cabo las políticas públicas del Ejecutivo independientemente de a que partidos pertenezca, impidiendo que cada cambio de administración haya una rotación de funcionarios más allá de los que requiere sustituir el partido político en turno para orientar las políticas públicas según su programa y oferta electoral.

"En segundo lugar desarrollar un sistema de personal de muy alta calidad que permita atraer, retener, formar y motivar a los mejores talentos de México en el servicio público. De esta manera la administración pública será no solo un pilar democrático sino uno de los factores más importantes de competitividad en el país"⁸⁷.

De lo anterior se confirma que la intención del legislador no fue contravenir las disposiciones en materia de trabajo, por el contrario trató de ampliar los derechos que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, ya que no derogo ninguno de los ordenamientos existentes a saber la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni la Ley Federal del Trabajo, por el contrario señala que serán aplicados de manera supletoria, sin embargo, en la práctica sigue el debate de que el trabajador que realiza funciones de confianza no puede gozar de estabilidad en el empleo, situación que se analizará en el siguiente capítulo.

⁸⁷ Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados. 24 de octubre de 2000.

7. Laudos emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

En este capítulo se citarán diversos criterios que ha adoptado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al momento de resolver las controversias presentadas por diversos ex servidores públicos que pertenecían al servicio profesional de carrera y que fueron separados de su encargo, y se hará una breve referencia en cuanto existe el criterio adoptado por un Juzgado de Distrito en el que ordena que se pueden afiliar a los sindicatos de las dependencias del Poder Ejecutivo, los trabajadores de nivel enlace clave “CF”, sin embargo y como son documentos que contienen datos personales serán citados de manera que los involucrados no puedan verse afectados.

Por razón de método analizaremos en primera instancia el efecto de que sean tomados en cuenta los trabajadores con nivel enlace dentro de los sindicatos.

El **artículo 70** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone que los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos, de una interpretación que se realice de la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 constitucional, el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que conforme a la clasificación que realiza el Estado-patrón de los puestos mediante el catalogo correspondiente. Por lo que se infiere que es el mismo patrón quien decide que trabajadores serán de base y quienes de confianza los que no pueden ser afiliados a algún sindicato.

Como antecedentes es importante mencionar que en una dependencia existe un sindicato que no cuenta con la mayoría para ser el titular y negociar las condiciones generales de trabajo, por lo que desde el año 2010, ha venido solicitando la toma de nota de diversos trabajadores cuya clave de plaza aparecen las letras “CF” que identifica una plaza clasificada como de confianza conforme lo

establece el catálogo de puestos de la dependencia y en consecuencia el pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje respondió a dicha solicitud de esta manera "...toda vez que de las copias de los comprobantes de percepciones y deducciones que acompañan al escrito que se provee, consta que aparece el código "CF" relativo a los trabajadores de confianza, quienes de conformidad con el numeral 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no podrán formar parte de los Sindicatos, no ha lugar a acordar de conformidad su solicitud."⁸⁸

Sin embargo, siguiendo el criterio mediante el cual se define que un trabajador de confianza lo es solamente el que realiza funciones inherentes al puesto, es decir, aquellas enlistadas en el **artículo 5°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se desprende que dicha situación se verá también reflejada al momento de que un trabajador decida afiliarse a un sindicato. Así lo ha determinado el Juzgado Tercero de Distrito del Primer Circuito a través de la sentencia de amparo emitida dentro del expediente 1404/2012-IV.

Por lo anterior el sindicato promovente incoó demanda de garantías que por razón de turno le correspondió conocer del asunto al Juzgado Tercero de Distrito en Materia del Trabajo del Primer Circuito, y resolvió que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, volviera a emitir el acuerdo tomando en cuenta lo establecido en el considerando quinto que se cita a la letra: "Sin embargo, en el acuerdo plenario reclamado por esta vía de trece de marzo de dos mil doce, la autoridad del trabajo, por lo que hace a doce de los solicitantes, tomó en consideración que en sus recibos de pago aparecían las literales "CF", que identifican a los puestos clasificados como de confianza, lo cual resulta ilegal, ya que como quedó apuntado, la autoridad del trabajo, prejuzgó sobre dicha calidad,

⁸⁸ Cfr. Expediente consultado, 4° y 7° cuaderno.

situación que sólo puede determinarse mediante un litigio en el que se controvierta lo anterior.”

“En tales condiciones, en virtud de que el acuerdo reclamado, carece de una debida fundamentación y motivación, en contravención al requisito formal que exige el artículo 16 de la Carta Magna, procede conceder al Sindicato XXXXXXXXXXXX de Trabajadores de la Secretaría XXXXXXXXXXXX, el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el acuerdo combatido de trece de marzo de dos mil doce, dentro del expediente R.S. 3/06, únicamente por lo que se refiere a la toma de nota del alta de las doce personas señaladas en párrafos precedentes en su lugar emita otro en la que prescinda de las razón en que se apoyó, resuelva lo que en derecho proceda de acuerdo a lo expuesto en la presente ejecutoria.”⁸⁹

De lo anterior se concluye que los trabajadores con clave “CF” pudieran en algún momento como parte del sindicato gozar de todas las prerrogativas que se otorgan a los trabajadores afiliados y en consecuencia a los trabajadores de base, y porque no demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el titular les expida nombramiento como trabajadores de base, ya que la carga de la prueba para acreditar que realizan funciones de confianza corresponde al titular demandado conforme al siguiente criterio jurisprudencial que se citó con anterioridad con el pie de página número 80, en consecuencia se infiere que dichos trabajadores pueden ser declarados como de base acorde con las actividades que realizan, sin dejar de hacer notar las repercusiones presupuestarias que pudieran tener dicha situación, no sólo mantener las plazas que ocupan estos trabajadores, sino también otorgar las prestaciones en especie que fueron concedidas a través de las condiciones generales de trabajo.

⁸⁹ Cfr. Expediente consultado, 7° cuaderno. pp. 1-3

Expuesto lo anterior se procede a citar de manera general algunos laudos en los que una Secretaría ha sido condenada, en el supuesto de que un trabajador que pertenece al Servicio Profesional de Carrera se dice despedido de manera injustificada, las acciones que tiene a su favor y la forma en que se han resuelto esos juicios.

De conformidad con lo preceptuado en el articulado de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se desprende que tienen a su disposición las acciones que se establecen en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria ya que en un juicio se deben deducir los derechos que son inherentes a las partes, en el caso en concreto se debe entrar al estudio de que si es un trabajador de confianza o un trabajador de base, establecido lo anterior se desprenderá si es tutelado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal o Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Para el caso de que en las constancias se acredite que el trabajador pertenecía al servicio profesional de carrera y que realizaba funciones de confianza, se analiza el estudio de la existencia de un despido injustificado alegado por el promovente, se entra al estudio si las causas por las que el Estado-patrón despidió al ex trabajador se ajustan a las que señala el artículo **60** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en caso contrario se considera que se trata de un despido injustificado y el actor tiene derecho a recibir la indemnización que señala la **fracción X** del **artículo 10** del mismo ordenamiento.

Lo anterior se pone en contradicción con la situación de que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo y sólo están protegidos

en cuanto a la seguridad social y pago de sus salarios, por lo tanto no tendrían derecho de recibir un pago indemnizatorio por despido sea de cualquier naturaleza, así lo sostuvo la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con rubro “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE”⁹⁰.

Situación que se confronta con lo que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pues el objeto de dicha ley es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Y por otra parte, se establece que los servidores públicos de carrera tienen derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio, de acuerdo a la normativa de dicho sistema. A continuación se citarán de manera breve 3 casos prácticos.

Como antecedente se cita que en el primer año los servidores públicos de carrera de primer ingreso se consideran eventuales, y sólo alcanzan la titularidad en la plaza después de haber aprobado las evaluaciones correspondientes, de conformidad con lo que dispone el **artículo 4º**, para el caso de que exista un servidor público de carrera que no haya obtenido una calificación satisfactoria en la evaluación correspondientes y que no obtenga el nombramiento como servidor público de carrera titular de la plaza.

⁹⁰ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 65, Mayo de 1993, p. 20

En el caso en concreto se tiene como premisa que un servidor público de carrera no obtuvo un nombramiento definitivo en la plaza que ostento, demanda despido injustificado porque no se otorgó dicho nombramiento como titular de la plaza y por ende la basificación, sin importar en la especie si el demandado acreditó que dicho ex funcionario era de los catalogados como eventuales por ser de nuevo ingreso; de las constancias que conforman el expediente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje encuentra evidencia de que el accionante era de los que son catalogados como eventuales, procede a absolver al demandado, pues es sabido que el nombramiento puede ser provisional y por tiempo determinado, lo cual está contemplado por el **artículo 15** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de aplicación supletoria, el cual en su **fracción III** establece “El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada”, en la práctica se trata de una servidora pública que ingresó y duro en el encargo un año, sin embargo, no aprobó las evaluaciones correspondientes en consecuencia el titular no le otorgó un nombramiento definitivo.

Se cita la parte narrativa que realiza la actora “I.- Como lo acredito en el capitulado de pruebas que se ofrece, en base a un concurso público abierto, bajo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ingrese a laboral para las hoy demandadas (sic) a partir del 16 de abril de 2009... ..siempre hice funciones de carácter administrativo inherentes a las que hace cualquier empleado de base... ..consecuentemente el 15 de abril de 2010 aproximadamente a las 18:00 horas los CC. XXXXXXXXXXXXXXXX y XXXXXXXXXXXXXXXX en su carácter de Director General y Director General Adjunto, me manifestaron que en virtud de que no había aprobado unas supuestas evaluaciones, a partir de ese día causaba baja en la relación laboral... De lo que se infiere que soy objeto de un despido injustificado...”. Como se aprecia se trata de un trabajador que laboró más de 6 meses y que realizó funciones de carácter

administrativo por lo que según su dicho obtuvo el beneficio de estabilidad en el empleo que consagra el **artículo 6°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y debe ser considerado como trabajador de base.

Cabe destacar que al titular demandado se le tuvo por contestado en sentido afirmativo, como consta en el Considerando II que la letra se cita: “En acuerdo plenario de fecha primero de junio de dos mil once (f. 163), se le tuvo a la Titular de la XXXXXXXX de XXXXXX por contestada la demanda en sentido afirmativo, por lo tanto no existe litis en el presente asunto, y se tuvieron por ciertos los hechos referidos por la hoy actora C. XXXXXX salvo prueba en contrario.

En este sentido, le corresponde a la actora la carga de la prueba para acreditar los extremos de su acción, es decir, para que prospere la acción ejercitada, la parte actora tiene que acreditar los supuestos que le dan derecho a obtener su reinstalación y demás prestaciones, ya que la carga procesal debe entenderse como una facultad, cuyo ejercicio es en interés propio de cada una de las partes, en virtud de que, el que afirma debe probar, y el que niega también tiene la carga de probar”.

Con base en lo anterior la autoridad del trabajo de un análisis de los **artículos 4, 11. 33, 52 y 60** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal llega a la conclusión de que la actora no tiene acción que ejercer en contra de la Secretaría demandada: “Luego entonces, es procedente **absolver** a la Titular de la Secretaría de XXXXXXXXX XXXXXX de la **reincorporación y reinstalación** en la plaza, puesto y funciones del puesto de XXXXXXXXXX, pues como ya se indicó, el nombramiento otorgado a la accionante fue por tiempo determinado del dieciséis de abril de dos mil nueve al quince de abril de dos mil diez, es decir, no se puede reinstalar a un trabajador en una relación laboral

inexistente, máxime que no quedó debidamente acreditado el despido injustificado del que se duele la accionante”⁹¹.

Sin duda no es superada la tesis jurisprudencial que con rubro se identifica “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SUS DERECHOS EN VIRTUD DEL NOMBRAMIENTO EXPEDIDO, ATENDIENDO A LA TEMPORALIDAD, DEBE CONSIDERARSE LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE UBIQUEN Y NO LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL”⁹². Esto es que un trabajador al servicio del Estado no puede ser considerado como de base aun cuando realice funciones de las que no se enlistan en el **artículo 5°** de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por consiguiente al laborar más de 6 meses en el cargo se tendría que considerar como trabajador de base, sin embargo si la contratación fue limitada en cuanto a la temporalidad del mismo no puede otorgarse dicha plaza como de base.

A la conclusión que se llega es que aún cuando la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal protege a los servidores públicos respecto de la permanencia en sus puestos y por ende el goce de un salario, ya que para remover a un servidor público deben cubrirse los requisitos que la misma ley marca, en este caso tratándose de un trabajador de nuevo ingreso es considerado como trabajador eventual, y para tener la titularidad en la plaza al término de un año debe presentar los exámenes correspondientes y acreditarlos, luego entonces al haber demostrado que tiene las capacidades para desempeñarse en el puesto, no hay que olvidar que el sistema profesional de carrera es un “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el

⁹¹ Cfr. Laudo de fecha 30 de enero de 2013, pronunciado en el juicio laboral consultado.

⁹² Tesis: P./J. 35/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII. Febrero de 2006. Novena Época. p. 11

desarrollo de la función pública” con base en el mérito y las capacidades del servidor público.

A continuación se analiza otro caso práctico, una ex servidora cuya relación laboral se rigió por lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y en el que se acreditó que la actora realizó funciones de confianza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al emitir el laudo en la parte considerativa del mismo señala “...El protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, se proclaman las condiciones de trabajo que garantizan el mínimo del disfrute del mismo, entre otras, el derecho a la estabilidad en sus empleos, de acuerdo con las características profesionales y con las causas de justa separación. Sobre este punto, consagra que en caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional.

“Por lo tanto, si de acuerdo al protocolo antes mencionado, la estabilidad en el empleo puede ser salvaguardada mediante la indemnización, reinstalación o cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional, en el caso concreto, se estaría aplicando la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, misma que de acuerdo a sus lineamientos, salvaguarda la estabilidad en el empleo con la indemnización constitucional en caso de despido injustificado...”⁹³

Como todo laudo coherente en la parte resolutive condena a la Secretaría demandada al pago de salarios caídos aun cuando quedo plenamente acreditado que la actora realizó funciones de confianza. Esto debido a que la Sala de

⁹³ Laudo de fecha 16 de enero de 2013. p. 26

conocimiento consideró que la actora sufrió un despido injustificado pues la razón por la que fue despedida no se encuentra en alguna de las causales previstas por el **artículo 60** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aunado a que el oficio de cese no fue firmado por el oficial mayor, al establecer la condena en otra parte de los resolutiveos llega a la siguiente conclusión "...tomando la normatividad de los servidores públicos de carrera, la cual sólo contempla la indemnización constitucional, más no así la reinstalación, lo procedente en el presente caso es condenar a la indemnización, toda vez que quedó acreditado el despido que alega la hoy actora..."

Luego entonces al establecer este ordenamiento causales en las que no existe responsabilidad para los titulares demandados al momento de separar a un trabajador, no aplica de manera supletoria disposición alguna de la Ley Federal del Trabajo o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por tal motivo si la remoción de un servidor público de carrera no se encuentra dentro de los supuestos indicados se estará ante un despido injustificado, y luego entonces el accionante tiene derecho a que se le cubra la indemnización correspondiente, incluido el pago de salarios caídos, lo anterior de conformidad con el siguiente criterio jurisprudencial "SALARIOS CAÍDOS. SE GENERAN DESDE LA FECHA DEL DESPIDO HASTA QUE LAS INDEMNIZACIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SON CUBIERTAS Y PUESTAS A DISPOSICIÓN DEL TRABAJADOR DE CONFIANZA, CUANDO SE EXIMIÓ AL PATRÓN DE LA REINSTALACIÓN. La determinación del periodo que debe comprender el cálculo del importe relativo a los salarios caídos tratándose del cumplimiento de un laudo condenatorio, cuando se eximió al patrón de la reinstalación respecto de un trabajador de confianza, ha sido establecida por el legislador en el artículo 50, fracción III, en relación con el 947, ambos de la Ley Federal del Trabajo, al disponer que en ese supuesto el patrón debe pagar las indemnizaciones legalmente previstas, así como los salarios vencidos "desde la

fecha del despido hasta que se paguen las indemnizaciones", lo que constituye un criterio expreso y claro, derivado de la lógica y especial naturaleza de las relaciones laborales en el caso de trabajadores de confianza, cuya reinstalación no es obligatoria para la parte patronal, lo que tiende a promover, además, el derecho fundamental de toda persona al goce y protección efectiva del salario, pues a partir de esa fórmula legislativa el patrón debe cumplir lo más pronto posible con el laudo respectivo otorgando directamente o poniendo oportunamente a disposición del trabajador la indemnización legal para la satisfacción de sus necesidades⁹⁴.

Con lo anterior se concluye que los servidores públicos de carrera se encuentran protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo ya que para el caso de que sean separados del empleo es necesario que se actualicen alguno de los supuestos del **artículo 60** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aun cuando realizan las actividades que encuadran en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la protección consiste en muchos casos de que se les siga el procedimiento de separación, de lo contrario se configura el despido injustificado y por lo tanto deben recibir las indemnizaciones que establecen las Ley Federal del Trabajo de manera supletoria.

Como conclusión destacamos que aun cuando la jurisprudencia y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecen que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, se reconoce que si cuentan con una protección en cuanto a su salario, pues deben pagarse los salarios que dejó percibir el trabajador que fue removido contradiciendo lo que establece el **artículo 60** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuantificados de conformidad con los artículos 48

⁹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Septiembre de 2006, p. 309

y 50 de la Ley Federal del Trabajo, es decir hasta doce meses de sueldo y en su caso, las actualizaciones conforme al interés legal que marca dicho ordenamiento equivalente al 2 por ciento sobre el equivalente a 15 meses de sueldo.

El último caso práctico que se analizará será el de un trabajador del servicio profesional de carrera que fue despedido injustificadamente y en el caso en particular el titular demandado no acreditó que el trabajador realizará funciones de confianza, condenando la Sala del conocimiento a reinstalar al trabajador como de base, sin embargo, es aquí donde resulta difícil el cumplimiento al laudo.

Un trabajador que perteneció al Servicio Profesional de Carrera fue separado de su cargo sin sujetarse el demandado al procedimiento de separación que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin embargo, al reclamar su acción el trabajador alega que se desempeñó como trabajador de base y reclama la reinstalación en su puesto y como consecuencia de esto la entrega de un nombramiento como trabajador de base.

Se cita la parte considerativa que realiza la Sala “De las pruebas ofrecidas por las partes y valoradas que han sido, incluyéndose la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y human con fundamento en el artículo 137 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta Sala concluye que el demandado que excepciona argumentando que el trabajador carece de acción y derecho, para reclamar toda y cada una de las prestaciones, ya que ostenta la calidad de trabajador de confianza, sin embargo en autos no ofrece ningún medio de convicción que acredite fehacientemente que sus funciones eran de un trabajador de confianza, ya que conforme a derecho, no basta la denominación que se le da al puesto, sino que se debe demostrar que las funciones realizadas por el actor se encuentran dentro de las que establece el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De modo que al haber laborado por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente personal, se actualiza con ello la hipótesis prevista en el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado... Por lo antes expuesto es procedente condenar a la SECRETARÍA de XXXXXXXX XXXXXXXX a efectuar la reinstalación del C. XXXXXXXXXXXX XXXXXXXXXXXX XXXXXXXX como trabajador de base, con la categoría de responsable de Zona de atención A...”⁹⁵

Al momento de cumplimentar el laudo pudieran generarse diversas problemáticas para los titulares demandados, pues debe considerarse como de base una plaza que fue creada como de confianza, de acuerdo a lo dispuesto por el **artículo 5** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, relacionado con la jurisprudencia citada en la página 128.

Lo anterior es así porque la ocupación de las plazas que pertenecen al sistema del servicio profesional de carrera deben ser ocupadas previo proceso de selección, **artículo 23, 24, 25, 26 y 29** de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, luego entonces al estar regulada la ocupación por la Ley, debe solicitarse a la Secretaría de la Función Pública opinión para ocupar esa plaza y darle tratamiento de base con la finalidad de cumplimentar el laudo respectivo.

En la práctica y con la finalidad de dar cumplimiento lo más pronto posible siempre que exista la suficiencia presupuestaria, se puede realizar con el trabajador un convenio con el que se da cumplimiento al laudo y se pone fin a la relación laboral, pagando de por medio el concepto indemnizatorio que contempla la Ley Federal del Trabajo, supletoria a la ley de la materia.

⁹⁵ Laudo de fecha 25 de noviembre de 2012. pp. 18-19

Ocurre en ocasiones que los trabajadores insisten en ser reinstalados para lo cual si existe suficiencia presupuestaria para el pago de los salarios caídos, debe buscarse la plaza que ocupó o alguna homologa que estuviese vacante, se elabora el nombramiento respectivo para poder dar cumplimiento, sin embargo, en la practica el trámite es demasiado largo toda vez que como se mencionó se debe solicitar la consulta de la Secretaría de la Función Pública pues una plaza del sistema se desincorpora para ser considerada como de base, situación que toma un tiempo realizar.

Tomando en cuenta uno de los derecho humanos protegidos por el **artículo 17** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el segundo párrafo que a la letra se cita “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”, relacionado con el **artículo 945** de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria que señala un término de 15 días para cumplir los laudos una vez que hayan causado estado; los titulares tienen muy poco tiempo para realizar los ajustes necesarios y dar cumplimiento a los laudos en que se vea implícita una reinstalación como trabajador de base en una plaza que en un principio fue creada como de confianza.

Por lo tanto, si no cumplimenta el laudo en el término señalado por la Sala del conocimiento se hará acreedor a la medida de apremio establecida por el artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual consiste en multa hasta de mil pesos. Como ha venido depreciándose el valor de la moneda mexicana, ahora en día una multa de mil pesos resulta irrisoria y ya no tiene la eficacia que se pretendía, pues no ejerce una coacción real sobre los titulares demandados, tal es la inutilidad de esta norma que la Segunda Sala de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante contradicción de tesis siguiente “LAUDOS. ADEMÁS DE LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 148 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUENTA CON UNA AMPLIA GAMA DE INSTRUMENTOS LEGALES PARA LOGRAR SU EJECUCIÓN”⁹⁶, autorizando a las distintas autoridades civiles y administrativas a coaccionar a los titulares demandados para el pronto cumplimiento de los laudos, lo que ha llevado a denunciar ante el Agente del Ministerio Público de la Federación e iniciar Averiguación Previa por la posible comisión del delito de desacato a la autoridad.

Derivado de la investigación puede ocurrir que se llame a comparecer a los diversos servidores públicos que tienen intervención en la tramitación correspondiente, o bien ocurre que se da vista a los órganos internos de control de las dependencias del ejecutivo federal, por la posible omisión en el desempeño de sus actividades, lo que puede contravenir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Basta señalar que en el mes de mayo de 2013 la Primera Sala percibió con arresto administrativo al Secretario del Gobierno del Distrito Federal, para el caso de que no se cumpla un laudo⁹⁷, situación que pudiera presentarse en el gobierno federal si se siguiera la negativa de cumplimentar los laudos. Lo anterior se puede evitar si las plazas de Enlace son consideradas como de base, pues estas son las que mayor incidencia de demandas laborales presentan y que como se ha analizado tiene que autorizarse la conversión de la plaza del servicio profesional de carrera a un plaza de base.

⁹⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Septiembre de 2008, p. 227

⁹⁷ <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2013/05/19/ordenan-arresto-secretario-gobierno>

En virtud de lo antes expuesto se propone que al igual como ocurre en las relaciones laborales regidas por el apartado “A” del **artículo 123** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que se brinde a la parte demandada la posibilidad de que una vez acreditado de manera presupuestaria que la plaza es de las adscritas al Servicio Profesional de Carrera se pague el concepto indemnizatorio con los salarios caídos.

Lo anterior se justifica en la naturaleza del presupuesto de egresos de la Federación, otorgado a las dependencias primordialmente es con la finalidad de que se ocupe para atender las diferentes funciones que les son atribuidas y no para el pago de laudos excesivos, en tal virtud al configurarse la hipótesis que proponemos en este trabajo, se logrará en primer término que se corte el pago de salarios caídos y en segundo lugar que se destine el presupuesto para el fin que fue asignado.

La propuesta que se realiza es la añadir una fracción al apartado “**B**” del **artículo 123** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la siguiente redacción **En el caso de que en un juicio un trabajador acredite que fue despedido injustificadamente y se acredite presupuestariamente que la plaza que ocupó pertenece al Servicio Profesional de Carrera además de la indemnización que marca la Ley secundaria se le otorgara un pago adicional equivalente al último año de salarios que dejó de percibir, y la dependencia de que se trate no tendrá obligación de reinstalar al trabajador.**

Igualmente y con la finalidad de que ninguno de los servidores públicos que estén inmiscuidos en el cumplimiento de un laudo pudiere ser imputado por causa administrativa o de cualquier otra índole y toda vez que el criterio del poder judicial de la federación ha vuelto obsoleto lo dispuesto por la **fracción XIV del artículo 123 apartado “B”** la misma deberá ser adecuada a los casos que en la actualidad

se presentan, para quedar de la siguiente manera **La Ley regulará que actividades serán de confianza...**

Consecuentemente la Ley secundaria debe ser modificada de acuerdo al entorno social en que estamos viviendo añadiendo más actividades de las que pueden ser consideradas como de confianza, un ejemplo es que el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contemple nuevas actividades de las clasificadas como de confianza, dentro de las cuales se incluya a los servidores públicos que manejen datos personales y expedientes clasificados como reservados, ya que por la naturaleza de los mismos se necesita un servidor público de entera confianza se dedique al manejo de los mismos; agregando un inciso a la fracción II de la siguiente manera: **i) Los que dentro del desarrollo de sus actividades manipulen expedientes que contengan datos de los que contemplan los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Por consiguiente y analizada la problemática se deben realizar algunas reformas con la finalidad de que el Estado y sus trabajadores tengan la certeza jurídica de que existen algunas actividades realizadas por algunos de sus trabajadores que requieren cierto grado de especialización, y por tanto esas actividades son de confianza, con la certeza de que todas aquellas que no se encuentren enlistadas como de confianza, serán de base con la inamovilidad en el empleo que la ley les garantiza, con lo que se evitará se destine parte de presupuesto al pago de gravosos laudos y en algunos casos de expuesto y analizado el tema anotamos las siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA. El derecho del trabajo es el conjunto de normas que regula las relaciones entre los factores de la producción, emana como un derecho social, es decir tiende a proteger a la clase trabajadora, tratando de manera desigual a los desiguales.

SEGUNDA. El sistema jurídico mexicano considera el derecho del trabajo y otorga protección a rango constitucional, establece las directrices a que han de someterse las relaciones laborales en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dividiendo en dos grandes apartados uno regula las relaciones de trabajo entre particulares y otro regula las relaciones de trabajo que establece el Estado con sus trabajadores.

TERCERA. Un principio fundamental de las relaciones jurídicas es el de estabilidad en el empleo, traducido éste como el derecho que tiene un trabajador a conservar su empleo y en consecuencia su fuente de ingresos si realiza de manera adecuada su trabajo.

CUARTA. En las relaciones de trabajo existen dos clases de trabajadores: los trabajadores de base y los trabajadores de confianza, algunos de ellos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo son representantes del patrón y cuentan con facultades para supervisar y dirigir en la empresa, a diferencia de aquellos que serán supervisados y dirigidos. Los trabajadores de base o de planta tendrán derecho a la inamovilidad en el empleo a diferencia de los trabajadores de confianza que no gozan de ese derecho.

QUINTA. Los trabajadores al servicio del Estado rigen sus relaciones laborales a través de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este ordenamiento aplica exclusivamente para los trabajadores de base.

SEXTA. Por disposición constitucional los trabajadores de confianza al servicio del Estado, son aquellos que obtienen su nombramiento en las plazas consideradas como de confianza, sin embargo, por criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la calidad de un trabajador al servicio del Estado depende de las funciones que realice, y no por el señalamiento que realice el nombramiento.

SÉPTIMA. Los trabajadores al servicio del Estado en específico los que prestan sus servicios para el Poder Ejecutivo, que identificados como de confianza regulan sus relaciones a través de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

OCTAVA. El principio de estabilidad en el empleo ha sido reforzado en el sistema jurídico mexicano, pues la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que regula las relaciones del Poder Ejecutivo Federal, determina que los trabajadores que se rigen su relación laboral, derivado de este ordenamiento, deben ser removidos por los supuestos que la misma Ley contempla.

NOVENA. En la práctica sucede que a través de un litigio un trabajador perteneciente al servicio profesional de carrera con clave de confianza argumenta que, realiza funciones de base y por ende que su relación laboral debe tenerse como indeterminada convirtiendo dicha plaza como de base. Lo que trae como consecuencia el que se realicen diversos trámites administrativos con la finalidad de que dichas plazas sean convertidas y

consideradas como de base. Sin embargo, al no ser trámites inmediatos en algunas ocasiones se tiene el criterio de que los titulares demandados no quieren cumplir con el laudo y en ocasiones se dictan medidas en contra de los funcionarios de menor rango, o se inicia ante el Ministerio Público de la Federación la indagatoria por el incumplimiento a resolución judicial.

DÉCIMA. Otorgar la posibilidad a los titulares demandados de no reinstalar a trabajadores al servicio del Estado, al que se le expidió su nombramiento al amparo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, evitaría complicaciones entre trabajadores accionantes y los demandados, así como las consecuencias jurídicas que pudieran conllevar, esto es la acumulación de salarios caídos, y demás prestaciones lo que da como resultado un laudo muy gravoso para el presupuesto de las dependencias.

UNDÉCIMA. Por lo tanto, al quedar demostrado que los ordenamientos jurídicos que regulan las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado, deben ser actualizadas al entorno social y jurídico que se esta viviendo, es necesario replantearse en primer término cual es la finalidad del Estado Mexicano.

DEUDECIMA. Como el fin primordial del Estado es vigilar la rectitud de sus habitantes y que se cumpla el Estado de Derecho debe encontrar un justo medio en el que las personas que prestan sus servicios para el Estado gocen y tengan certeza jurídica de que su derecho social del trabajo incluyendo la estabilidad en el mismo esté garantizado.

DÉCIMA TERCERA. Las plazas y salarios de los servidores públicos, así como las prestaciones que por ley o normatividad se les otorgan están incluidos en el

presupuesto de egresos, el mismo debe ser destinado para el fin que fue proporcionado.

DÉCIMA CUARTA. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal otorga protección a la permanencia en la plaza obtenida mediante el sistema que prevé dicho ordenamiento a los servidores públicos de carrera de la administración pública federal.

DÉCIMA QUINTA. En el supuesto que se configure un despido injustificado de un servidor público de carrera en la administración pública federal, y acredite haber desempeñado funciones de base se tiene la obligación de reinstalarlo o indemnizarlo conforme señala las leyes.

DÉCIMA SEXTA. En la práctica sucede que al momento de reinstalar a un servidor público que perteneció al servicio profesional de carrera, la plaza en la que prestó sus servicios se encuentra ocupada o la misma fue suprimida, con lo que el titular demandado tendrá que conseguir la plaza o el recurso para sostener la misma. Este proceso es largo y los servidores públicos inmiscuidos en dar cumplimiento al laudo pudieran ser objeto de procedimientos de responsabilidad administrativa o penal.

DÉCIMA SÉPTIMA. En la actualidad es necesario que el Estado tenga la posibilidad de no reinstalar a un trabajador que perteneció al servicio profesional de carrera mediante el pago del concepto indemnizatorio, con lo anterior se lograría que el presupuesto sea aplicado para los fines que fue otorgado actuando conforme a derecho, brindando la seguridad jurídica para los servidores públicos y para los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO Miguel, ***Derecho Burocrático Mexicano***. Tercera edición. Porrúa. México, 2002.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. ***Teoría General del Derecho Administrativo***. Ed. Porrúa. México, 1995.
3. BOLAÑOS LINARES, Rigel. ***Derecho Laboral Burocrático***. Porrúa. México, 2003.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ***El Juicio de Amparo***. Vigésima edición. Ed. Porrúa. México. 2010.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ***Las Garantías Individuales***. Trigésima segunda Edición. Ed. Porrúa. México 2000.
6. CABANELLAS, Guillermo. ***Compendio de Derecho Laboral***. Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, Argentina, 1968.
7. CARBONELL, Miguel. ***Los Derechos Fundamentales en México***. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2004
8. CAVAZOS FLORES, Baltasar. ***Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral***. Sexta edición. Trillas. México. 1998
9. DÁVALOS, José, ***Derecho Individual del Trabajo***. Décima tercera edición, Porrúa, México, 2003.

10. DÁVALOS, José, ***Un Nuevo Artículo 123 sin apartados***. Décima tercera edición, Porrúa, México, 1998.
11. DÁVALOS, José. ***Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva***. Ed. UNAM. México 1989.
12. DE BUEN, Néstor. ***Derecho del Trabajo. Tomo I***. Porrúa. México. 2008
13. DE BUEN LOZANO, Néstor. ***Derechos del Trabajador de Confianza***. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. UNAM. México. 2000.
14. DE BUEN LOZANO, Néstor y Emilio Morgado. (Coordinadores). ***Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social***. UNAM. México. 1997
15. DE LA CUEVA, Mario, ***El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I***, décima quinta edición. Porrúa. México, 1998.
16. DE LA CUEVA, Mario, ***El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II***, décima segunda edición. Porrúa. México, 2002.
17. ESTRELLA MÉNDEZ, Sebastián. ***La Filosofía del Juicio de Amparo***. Ed. Porrúa. México 1998.
18. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. ***Derechos de los Servidores Públicos***. Instituto Nacional de Administración Pública. UNAM. México. 2002
19. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. ***Temas de Derecho Procesal***. Morales Saldaña, Hugo Italo. La Reforma Procesal del Derecho

Burocrático. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. UNAM. México, 1996

20. KURCZYN, VILLALOBOS Patricia et Al. (Coordinadores). ***Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano***. BARQUET, Alfredo Las relaciones individuales de trabajo en el servicio público, el contrato y su impacto en la administración pública federal. UNAM. México. 2003
21. KURCZYN VILLALOBOS, Patricia et al. ***Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano***. MARQUET GUERRERO, Porfirio. *El contrato y la relación de trabajo*. UNAM. México. 2003
22. MELENDEZ GEORGE, León Magno, ***Derecho Burocrático***. Porrúa, México 2005.
23. MORALES PAULIN, Carlos A. ***Derecho Burocrático***. Porrúa, México 1995.
24. MÚÑOZ RAMÓN, Roberto. ***Tratado de Derecho del Trabajo***. Ed. Porrúa. México 2006
25. NAJERA, Miguel A. ***Esquema de Derecho Burocrático Laboral***. ITESM. México. 2007.
26. NAVA NEGRETE, Alfonso. ***Derecho Administrativo***. En *El Derecho en México, una visión de conjunto*. Tomo III. UNAM. México. 1991.
27. OJEDA PAULLADA, Pedro. ***Tendencias actuales del derecho burocrático***. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1999.

28. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. ***El derecho burocrático en México. Tomos I y II.*** Secretaría de Gobernación. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 2006.
29. REYNOSO CASTILLO, Carlos. ***Curso de Derecho Burocrático.*** Ed. Porrúa. México 1999.
30. TENA SUCK, Rafael et al. ***Derecho Procesal del Trabajo.*** Quinta Edición. Ed. Trillas. México 1997
31. TRUEBA URBINA, Alberto. ***El Nuevo Derecho del Trabajo.*** Porrúa. México 1975
32. TRUEBA URBINA, Alberto. ***Nuevo derecho procesal del trabajo.*** Porrúa. México. 1981.

HEMEROGRAFÍA

1. BENCOMO, Tania. ***“El trabajo visto desde una perspectiva social y jurídica”.*** En Revista Latinoamericana de Derecho Social. No. 7. UNAM. México. 2008
2. GAMBOA, Claudia. ***“Administración Pública Federal”.*** Cámara de Diputados LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis. México. 2007
3. PEDROZA, Susana. ***“Derechos humanos en el trabajo”.*** En Revista Latinoamericana de Derecho Social. No. 4. UNAM. México. 2007

4. REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, "**El Derecho Burocrático en México**". En Revista Latinoamericana de Derecho Social. N. 5 México. Julio-Diciembre, 2007
5. RICORD, Humberto. "**El derecho burocrático mexicano. Materias que lo integran**". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. N. 13-14. México. Enero-Agosto, 1972
6. SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo. "**La nueva cuestión social**". En Revista Latinoamericana de Derecho Social. No. 1. UNAM. México. 2005

LEGISLACIÓN (consultada del sitio electrónico www.diputados.gob.mx)

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
2. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, vigente.
3. Ley Federal del Trabajo, vigente.
4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente.
6. Jurisprudencia y tesis aisladas IUS 2012 CD-ROM
7. Ley Federal del Trabajo. Comentada y concordada por BREÑA GARDUÑO, Francisco. Sexta edición. Ed. Oxford. México, 2011

8. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto et al. *Disposiciones complementarias*. Cuadragésima Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México 2009.
9. Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. Comentada por TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera *Octogésima segunda edición*. Ed. Porrúa. México 2001.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. *Diccionario de la Real Academia Española*, Editorial Espasa, México 2008.
2. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa UNAM, México 2009.
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*. Ed. Porrúa UNAM. México 2006.
4. INSTITUTO INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa UNAM. México 2012.

OTRAS FUENTES

1. Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2013.