



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**INCONVENCIONALIDAD DE LA
INESTABILIDAD LABORAL DE
LOS TRABAJADORES
BUROCRÁTICOS DE
CONFIANZA**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

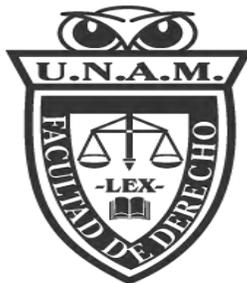
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

Dolores Cristel Martínez Verde

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. José Manuel Vargas Menchaca





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.

A nuestra Universidad
Nacional Autónoma de
México.

A sus profesores.

A mi familia.

Introducción.....	I
--------------------------	----------

Capítulo I. Conceptos generales del Derecho Laboral.

1. El Derecho Social.....	1
2. Derecho Laboral.....	3
3. Derecho Laboral Burocrático.....	6
4. Relación de trabajo.....	17
5. Trabajadores al servicio del Estado.....	18
6. Trabajadores de confianza al servicio del Estado.....	21
7. Condiciones generales de trabajo.....	26

CAPITULO II. Estabilidad laboral en el Derecho Laboral Burocrático.

1. Estabilidad en el empleo.....	29
2. Tipos de estabilidad.....	30
a. Estabilidad absoluta.	
b. Estabilidad relativa.	
3. Inestabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.....	31

CAPITULO III. El Derecho Internacional del Trabajo y los derechos humanos.

1. Derecho Internacional del Trabajo.....	38
2. Organización Internacional del Trabajo.....	41
3. Los derechos humanos, sus principios y su jerarquía.....	43
4. Trabajo digno.....	53
5. Posibles violaciones de derechos humanos por el Estado mexicano.....	54

CAPÍTULO IV. Propuesta de reforma para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

1. Inconvencionalidad del marco jurídico laboral mexicano.....	66
--	----

2. Proyecto de reforma al artículo 123 constitucional.....	84
3. Propuesta de reforma a la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado.....	86
Conclusiones.....	88
Mesografía.....	90

INTRODUCCIÓN

La motivación de estudiar a los trabajadores burocráticos de confianza fue por mi madre, ya que se desempeñó por un breve periodo como tal. Lo anterior me llevó a iniciar una investigación que desencadenó múltiples dudas, la mayoría sin respuesta por la falta de información, esto me hizo ser consciente de la poca legislación que existe sobre los trabajadores burocráticos de confianza y la confusión generada por ello, lo cual culminó en la presente tesis.

Por ende, se abordan las relaciones laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado y su reglamentación en nuestro ordenamiento legal, específicamente su falta de estabilidad laboral por mandato constitucional. Lo anterior ocasiona que los trabajadores burocráticos de confianza sean sujetos de arbitrariedades por parte de sus jefes directos y removidos de su empleo sin mediar causa justificada. Esa inestabilidad en el empleo altera la estabilidad económica, personal, familiar y dignidad del trabajador al servicio del Estado, privándolos de tener un trabajo decente. Dicha problemática se aborda desde una visión garante de derechos humanos.

Para ello, es necesario estudiar íntegramente los conceptos generales del derecho laboral, lo cual se realiza en el capítulo primero, se inicia con sus orígenes, el derecho social, posteriormente una breve evolución del derecho laboral y laboral burocrático, para comprender mejor el desarrollo de la figura de trabajador burocrático y posteriormente la figura de trabajador burocrático de confianza.

En el capítulo segundo se analiza el concepto de estabilidad laboral, sus clases y las repercusiones que tienen para los trabajadores burocráticos de confianza la falta de la misma.

En el capítulo tercero se introducen las bases de la corriente humanista, se desarrolla el concepto y la finalidad de los derechos humanos, la importancia y obligatoriedad de los mismos en el orden jurídico mexicano y su aplicación a los trabajadores burocráticos de confianza.

Posteriormente, en el último capítulo de la presente tesis, con base en la investigación realizada se propone una reforma constitucional y reglamentaria de las disposiciones jurídicas aplicables para los trabajadores burocráticos de confianza.

Las técnicas de investigación empleadas en la presente tesis fueron documentales y de campo. El objetivo de la misma fue exponer las problemáticas jurídicas y personales de las cuales son sujetos los trabajadores burocráticos de confianza al no tener estabilidad laboral.

El objetivo de la presente investigación es recopilar información aplicable a la problemática asociada a la inestabilidad laboral de los trabajadores burocráticos de confianza para brindar un panorama amplio al respecto, para ello, se inicia con la incorporación de la figura jurídica de trabajadores de confianza en el sistema jurídico

mexicano y su transición a través del tiempo. Y se culmina con un contraste de dicha figura jurídica con las disposiciones internacionales aplicables.

CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO LABORAL

En este primer capítulo se analizan los conceptos esenciales del Derecho Laboral Burocrático. Se exalta el origen y objeto del Derecho Social con el propósito de entender su naturaleza eminentemente proteccionista para trasladarla a los trabajadores burocráticos, lo anterior mediante diversos conceptos.

Así mismo se aborda el estudio minucioso de la evolución del artículo 123 constitucional y las leyes reglamentarias del mismo, especialmente sus antecedentes legislativos más relevantes, desde un punto de vista histórico, ya que es primordial entender nuestro pasado para poder definir mejor el futuro.

1. El Derecho Social.

Iniciamos al analizar y describir *grosso modo* al Derecho. La palabra derecho proviene desde el sánscrito *riyat=rají*, de ahí, posteriormente los griegos y latinos lo transformaron como *ius*, en forma preferente: *jus* y de ahí, a través del Digesto, a los pueblos europeos, como *diritto*, *recht*, *droit*, *law* o Derecho.

De forma común, hacemos referencia al Derecho para designar a la propia ciencia jurídica, así como a las diversas disciplinas que lo conforman e incluso las consecuencias de la misma, por ende, se ha convertido en un analogismo práctico. De acuerdo con Fernando Flores Gomes González y Gustavo Carvajal Moreno, el Derecho es: “el conjunto de normas que imponen deberes y confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia”.¹ De lo anterior, se infieren los principales fines del Derecho los cuales son promover el respeto y eficacia de los derechos considerados elementales para una sociedad, y por ser el Estado quien los determina, recae en él mismo la responsabilidad de implementar un marco jurídico coherente para el desarrollo personal y social del hombre, vigilar su cumplimiento y castigar su violación.

El Derecho es una construcción a *posteriori*, por ende es el resultado de los distintos contextos históricos, las necesidades e intereses políticos y sociales de los pueblos, refleja la evolución social en sus conceptos porque las normas jurídicas se elaboran con base en hechos o fenómenos sociales. Es la expresión de un sistema de valores, preferencias e ideologías inmersos en modelos de conducta.

¹ FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno, *Nociones de derecho positivo mexicano*, vigésima quinta edición, Porrúa, México, 1986, p. 502.

Ahora bien, el Derecho Social de acuerdo con Alberto Trueba Urbina “es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.² De tal modo, intenta suprimir consecuencias del capitalismo³ a través de distintos medios, cuando menciona a *los que viven de su trabajo* se traduce como aquellas personas que subsisten únicamente de la remuneración de sus servicios prestados, en este caso, al Estado-patrón, quienes incluso con un ingreso económico regular y constante, tendrán un monto bajo en contraste con sus erogaciones, lo cual es insuficiente para proveer a su familia de ropa, calzado, salud, recreación, alimentos y vivienda decorosa, por la ausencia de bienes previos y la falta de valor adquisitivo de sus salarios, convirtiéndose en individuos y familias *económicamente débiles*.

De conformidad con Gustav Radbruch “la idea central en que el Derecho Social se inspira, no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, un punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico”.⁴ Esta cita complementa al párrafo anterior, reitera la amplia protección que busca el Derecho Social al no limitarse únicamente a la prestación del trabajo, porque no solo intenta minimizar los efectos de las desventajas económicas antes expuestas, sino busca minimizar las desventajas sociales relacionadas con personas carentes de educación intelectual, menores; incapaces; etc. Le interesa la protección integral del trabajador, prevé condiciones especiales para las mujeres, procura la inclusión de los discapacitados en el ámbito laboral y prohíbe la intervención de los menores en el mismo, es garante del Derecho a la salud, dicta normas para prevenir y erradicar la discriminación, etc. Su máximo exponente es la Seguridad Social.

El Derecho Social impone al Estado la responsabilidad de brindar una política económica que proteja a las clases desfavorecidas, se compone por una serie de normas económicas, laborales, agrarias, cooperativas, familiares, educativas, asistenciales y de seguridad social, las cuales se plasmaron y reconocieron a nivel

² TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, Porrúa, México, 1970, p. 155.

³ “El crecimiento económico en un régimen capitalista quizás haya superado con creces el de otros sistemas económicos, pero la desigualdad sigue siendo uno de sus atributos más controvertidos... se observa en las economías de mercado contemporáneas que la tasa de rentabilidad de la inversión con frecuencia supera al crecimiento general. Si esa discrepancia persiste, a valores compuestos, la riqueza en manos de los propietarios del capital aumentará mucho más rápidamente que otro tipo de ganancias (salarios, por ejemplo)” *¿Qué es el capitalismo?* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/06/pdf/basics.pdf>, consultado el 14 de enero de 2017, p.45.

⁴ RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 162.

constitucional, en las denominadas garantías individuales. El Derecho Social se convirtió en Derecho Positivo cuando el Estado tomó una postura proteccionista, con obligaciones de hacer, en cuanto a la aplicación y salvaguarda de sus disposiciones, como crear diversas normas jurídicas para enunciar principios y procedimientos protectores a favor de las personas, grupos y sectores sociales débiles. Como se ha reiterado, el trato jurídicamente diferenciado, es una *condicio* que el legislador adoptó al incluir la connotación social en la Constitución, con la finalidad de amparar a los miembros de las clases sociales desprotegidas. Esta rama del Derecho es simple de enunciar, sin embargo, compleja de materializar, por ser el Estado el único con las facultades para lograrlo, recae en él la responsabilidad de proveer los medios para alcanzar objetivos sociales coherentes con el espíritu de la Constitución y la realidad social.

En este orden de ideas resulta fundamental retomar los objetivos primarios del Derecho Social en el presente trabajo, los cuales deben prevalecer y ser la base determinante al momento de interpretar una norma, o promulgar una nueva. Es responsabilidad del Estado garantizar y promover la difusión del Derecho Social, con el fin de buscar una protección más amplia y su correcta aplicación.

2. Derecho Laboral.

Es importante recordar al lector el origen y evolución del Derecho Laboral, cuya transición fue sosegada hasta llegar a la consagración del mismo como rama autónoma del Derecho, se incluye la interpretación de Mario de la Cueva, quien resume el resultado de dicha contienda como: “la historia del derecho del trabajo es uno de los episodios en la lucha del hombre por la libertad, la dignidad personal y social y por la conquista de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique la vida de la persona humana, facilite y fomente el desarrollo de la razón y de la conciencia”.⁵ Tal como se desglosa, el progreso del Derecho Laboral se impulsó mediante constantes luchas sociales de las cuales surgieron los derechos mínimos presentes en las relaciones laborales, los cuales paulatinamente se han unificado mundialmente, esa labor continúa actualmente, a través de tesis, congresos, convenciones e investigaciones, con el fin de progresar legislativa y socialmente. A continuación se hace mención a grandes rasgos de dicho contexto.

⁵ DE LA CUEVA, Mario, *Síntesis del Derecho del Trabajo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/590/50.pdf>, consultado el 16 de enero de 2017, p. 207.

En un principio, por no tener definición alguna, el trabajo fue considerado una simple mercancía, dicho concepto se definió y amplió con el paso de los años,⁶ cuya breve regulación fue estrictamente de Derecho Civil.

La resolución de conflictos entre los trabajadores y empleadores se apoyó en una legislación benéfica para el sector patronal porque visualizaba la relación laboral como un compromiso contractual entre partes iguales, lo cual propició un hartazgo social y múltiples conflictos entre las clases más notorias (el capital y el proletariado), convirtiéndose en movimientos homogéneos en la mayoría de los países. Como consecuencia de lo anterior, se reivindicó al Derecho Laboral como derecho autónomo mediante cambios jurídicos sustanciales, uno de ellos se llevó a cabo el 12 de marzo de 1776,⁷ cuando Anne Robert Jacques Turgot eliminó el sistema corporativo⁸ en Francia y predicó la libertad del trabajo como un derecho natural del hombre, mediante el entendido de que el hombre puede dedicarse al oficio de su elección o incluso a varios, sí es su deseo. Lo anterior se reafirmó en la ley Le Chapelier de 1791,⁹ la cual también prohibió a los trabajadores asociarse, bajo el estándar de la política tradicional de dejar hacer y dejar pasar, donde el Estado tuvo la atribución de mantener el orden sin participar de modo alguno en la vida económica y social del mismo, desafortunadamente es común en la historia otorgar ciertos derechos mientras se reprimen otros.

Esas represiones sociales suscitadas en Francia, así como en Alemania e Inglaterra, promovieron la regulación del trabajo con una connotación social y no económica. *A posteriori*, en el artículo 8 de la Constitución del 4 de noviembre de 1848 en Francia, se incluyó el derecho de asociarse, realizar peticiones colectivas y exigir sus derechos. En el artículo 13¹⁰ se garantizó la libertad de trabajo y de industria, la igualdad entre el patrón y el obrero, la cual fue el precedente de una regulación justa

⁶ “La historia del trabajo es la historia de la humanidad, ya que no puede concebirse una sin la otra, lo que ha sido siempre cambiante es el valor que se le ha dado a este a través de la historia”. Karl Marx.

⁷ *Las corporaciones de oficios y la libertad de asociación en Francia* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/223/tyo/tyo10.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2015.

⁸ “La corporación era una organización cerrada, compuesta de un número limitado de talleres, propiedad cada uno de un maestro a cuyas órdenes trabajaban un compañero u oficial y uno o varios aprendices. Los maestros, propietarios de los talleres, formaban el Consejo de las corporaciones, órgano supremo al que correspondía regular la vida interna de la corporación y la forma, cantidad y calidad de la producción; era, además la autoridad a la que pertenecía la facultad de determinar sobre la conveniencia de abrir nuevos talleres”. DE LA CUEVA, Mario, *Síntesis del Derecho del trabajo*, Op. Cit., p. 208.

⁹ *Ibidem* p. 211.

¹⁰ *Vid. La constitución Francesa de 1848*, <https://es.scribd.com/document/233733679/Constitucion-Francesa-de-1848>, consultado el 4 de julio de 2015, p. 3.

y equitativa. Las inconformidades crecientes también se procuraron resolver de teóricamente, principalmente por Karl Marx y Friedrich Engels, quienes además dar una explicación racional y lógica sobre el funcionamiento de la economía, plantearon diversas alternativas políticas y de sublimación para contrarrestar las etapas de explotación, desigualdad económica y social.

Durante el siglo XIX iniciativas aisladas detuvieron las condiciones deplorables en las cuales se desempeñaron algunos trabajos, en ellas, ciertos sectores de la población trabajadora, como las mujeres y los niños, fueron los primeros destinatarios de las nuevas normas sobre el trabajo, lo anterior demostró la importancia de la intervención del Estado en la regulación del empleo. Lo cual paulatinamente impulsó a varios países a establecer una política estatal y de desarrollo económico con especial atención en las necesidades sociales.

Al ser esa problemática global, diversos representantes comenzaron a sugerir la adopción de una reglamentación internacional dirigida a proteger a los trabajadores con derechos básicos y promover el progreso eficientemente, con el paso del tiempo tal requerimiento cobró fuerza y propició la creación de iniciativas importantes como la Asociación Internacional de Trabajadores en 1864 y la Conferencia Internacional sobre la Legislación en el Trabajo en 1890, conocida también como el Congreso de París. Dichos antecedentes determinaron las bases del Tratado de Versalles en 1919, nombrado también como la Declaración de Derechos Sociales, en el cual se terminó con la antigua percepción del trabajo como un simple medio de producción, específicamente en su Parte XIII, en donde se incorporó la máxima de: “el trabajo no debe considerarse simplemente como mercadería o artículo de comercio”.¹¹ Limitó y reguló tal práctica, se le dio una connotación humana al concepto de trabajo, cuya remuneración y condiciones no deben regirse por reglas económicas, sino por acuerdos preestablecidos independientes e invariables con la seguridad y bienestar del trabajador como prioridad.

Después de años de explotación y precariedad en las condiciones de trabajo dentro del sector industrial, se creó una regulación global, la cual incluyó la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), bajo el propósito fundamental de contribuir, en lo general, a la paz universal, y en lo específico, a coadyuvar a mejorar las condiciones de trabajo, la cual para el logro de sus objetivos realiza Convenios y Recomendaciones con el fin de orientar la política laboral en el mundo.

¹¹ *Tratado de Versalles*, <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcb28g7>, consultado el 7 de julio de 2015, p. 241.

El Derecho Laboral fue el resultado de múltiples luchas sociales, se definió como una legislación clasista en *pro* de los trabajadores, visualizó al trabajador como ser humano, hizo hincapié en su salud, dignidad, goce y disfrute de sus derechos fundamentales.

Finalmente, de acuerdo con Benito Pérez se define al Derecho Laboral como: “el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones laborales, ya sea entre empresarios y trabajadores, o de los trabajadores con el Estado”,¹² de la cual se infieren las dos partes necesarias para que exista una relación subordinada, el trabajador y el patrón, quién puede ser una empresa o el Estado. Definición a la cual se agrega, que cuyo contenido normativo es preponderantemente protector para el trabajador y determina al mismo tiempo el aspecto procesal para dirimir las problemáticas suscitadas, ya que a pesar de ser una relación de poder en desventaja para el trabajador, por existir la subordinación, se intenta regular la misma en su aspecto procesal con la intervención de los principios y normas jurídicas.

3. Derecho Laboral Burocrático.

En primer término, se aclara por qué se le denomina “Burocrático” y no Derecho Laboral de los Servidores Públicos, la palabra Burocracia de forma coloquial se utiliza para referirse a la clase social formada por los empleados públicos, dicho término deriva de la raíz latina, *Burrus*, el cual significa un color oscuro, durante el Siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura *Bure*, de donde vino el llamar a las más importantes *Burean*, al parecer algún ministro francés utilizó la palabra *bureaucratie* para designar las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó su uso.

Para Miguel Acosta Romero el Derecho Laboral Burocrático es:

La disciplina del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece las bases de justicia tendientes a equilibrar el disfrute de las garantías sociales, por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado como representante general de la Sociedad.¹³

De la anterior definición, se desprende que proviene directamente del Derecho Social, el cual busca la equidad entre la responsabilidad derivada por la naturaleza del cargo con los derechos mínimos de una relación laboral, por ende, corresponde al

¹² PÉREZ, Benito, *Derecho del trabajo*, Argentina, Astrea, 1983, p. 72.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, tercera edición, Porrúa, 2002, p. 50.

Estado otorgar al trabajador las garantías legales para dignificar sus servicios, brindándole seguridad, perspectivas de superación personal y un mejor nivel de vida para él y su familia. También se deduce el objeto primario del Derecho Laboral Burocrático, el cual “busca la equidad entre los dos intereses en presencia: el de los trabajadores en busca de estabilidad y un conjunto de derechos básicos, y el interés general que siempre domina la actividad pública. El equilibrio de ambos será, sin duda, la pauta que marque las futuras tendencias del Derecho Burocrático”.¹⁴ Dicho equilibrio definitivamente es un fin en este trabajo, para lograrlo, se debe ver a la estabilidad laboral como una necesidad y derecho intrínseco en las relaciones laborales, independientemente si su clasificación es de base o confianza.

El Derecho Laboral Burocrático ha cambiado su concepción drásticamente a través de los años, las definiciones plasmadas en párrafos anteriores, es el resultado de una lucha constante en contra de las convicciones políticas de los legisladores posteriores a la época revolucionaria, debido a que el Congreso Constituyente tuvo una visión protectora de los trabajadores en general, sin distinguirlos mediante apartados, para reafirmar este dicho, a continuación se desglosa la evolución histórica del artículo 123 constitucional.

Los derechos sociales consagrados en la Constitución Política Mexicana de 1917, plasmó a nivel institucional las aspiraciones e ideales derivados de las convicciones de la Revolución Mexicana,¹⁵ los derechos impresos en la misma fueron el resultado de los propósitos del Congreso Constituyente de efectuar grandes reformas en la estructura jurídica para mejorar la realidad social y económica del país.

El espíritu creador del artículo 123 constitucional fue Felix. F. Palavicini, encomendado por el Presidente Venustiano Carranza, redactó también el artículo 27 constitucional y se consideró así mismo durante su redacción “como a un representante del Pueblo que tenía el derecho de exponer sus opiniones y de propagarlas”,¹⁶ se definió junto con los demás legisladores como “radicales avanzados” aunque cada uno con sus propias ideologías.

A continuación se inserta un párrafo de su libro de memorias, en el cual describe dicha culminación de ideas:

¹⁴ *Los derechos laborales de los servidores públicos*, <http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20ACADEMICO%20POR%20EL%2050%20ANIVERSARIO%20DEL%20TFCA.pdf>, consultado el 20 de julio de 2015.

¹⁵ *Historia del congreso constituyente 1916-1917*, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/hist_cong_const.pdf, consultado el 20 de octubre de 2016, p. 11.

¹⁶ *Historia de los debates del Congreso Constituyente de 1917*, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Hist_Const_T1.pdf, consultado el 10 de agosto de 2016, p. 632.

La obra gloriosa para el Constituyente de 1917, que fue implantación de los artículos 27 y 123, debe considerarse como el fruto de una germinación; espontánea en el ambiente que envolvía a la Asamblea, ambiente de amor para los millones de compatriotas desvalidos que constituían la abrumadora mayoría de la Nacionalidad; de gratitud para los campesinos jornaleros que habían ofrendado su vida en el campo de batalla, para conseguir la felicidad de sus hijos, y de firme propósito para reconstruir la Patria del futuro sobre un plano en el que estuvieran colocadas en equilibrio permanente, las diversas clases que forman la sociedad mexicana. Por eso las iniciativas que tendían a realizar este objetivo, eran recibidas con calurosos aplausos, por eso no encontraron oposición al discutirse y por eso se aprobaron con festinación y júbilo.¹⁷

De lo anterior se puede apreciar el cariño con el cual se legisló, contempló a una nación, no ciertos sectores, a una patria adolecida con muchas pérdidas dentro de las familias, pero al final, victoriosos, con el anhelo de un mejor porvenir para sus futuras generaciones y para todas las clases por igual, el Congreso Constituyente plasmó lo anterior, sin preocuparse por implicaciones políticas o por contemplar el pasado y rehuir al cambio, sino con la mirada firme hacia el progreso. La consumación de la Constitución fue fugaz, el Congreso Constituyente de 1917 elaboró la misma en el lapso de dos meses, en contraste con el Constituyente de 1857 que estuvo en funciones once meses y tres días.¹⁸

De esta forma, se incluyó por primera vez una regulación especial sobre los derechos mínimos de los trabajadores, sin distinguir entre trabajadores del capital y del Estado, sino mediante una normatividad aplicable a todos aquellos subordinados a un patrón, esto de acuerdo con el texto original del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual a continuación se transcribe:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región; sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo: ...¹⁹

El anterior artículo es bastante claro, hace el énfasis correcto en la protección a todo contrato de trabajo de manera general, sin distinción, sin trato jurídicamente diferenciado, sin embargo, un argumento recurrente en la justificación de la exclusión de los empleados al servicio del Estado, es que el Congreso Constituyente se refirió en específico a la clase proletaria, y mencionó concretamente a obreros, jornaleros,

¹⁷ Idem.

¹⁸ FERRER MENDIOLA, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana, México, 1957, pp. 27 y 28.

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>, consultada el 15 de agosto de 2016, p. 34.

artesanos y domésticos, y por no mencionar textualmente a los empleados del gobierno, lo consideran una exclusión, lo cual desde un punto de vista personal no es una correcta interpretación, porque al insertar la palabra *empleados* fueron concisos, y se referían a ellos en general, a los del sector privado y gubernamental, de lo contrario hubiesen hecho tal aclaración y omitido la generalidad referida en el último renglón. También al leer el resto del artículo original, se aprecian indicios que refuerzan este argumento derivado de algunas de las fracciones del mencionado artículo, las mismas se transcriben a continuación:

Artículo 123.-

...

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

...

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por cual, *tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole*, para infundir e inculcar la previsión popular.

Se aprecia claramente la inclusión de los trabajadores al servicio del Estado y la generalidad con la cual se redactó el artículo 123. Garantizó en su fracción XVIII para todos los trabajadores el derecho de huelga, en ese sentido, opuso una excepción y consideró ilícita la huelga interpuesta *únicamente en caso de guerra* para quienes pertenecieran a los establecimientos y servicios dependientes del Gobierno, excluyó de la aplicación de dicha fracción a los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República por asimilarlos con el Ejército Nacional y por ser la fuerza del Estado, ya que recae en los mismos la seguridad y salvaguarda de la Nación, por ende en caso de guerra, ejercer tal derecho propiciaría la indefensión del Estado y la intervención extranjera. En la fracción XXIX, al hablar de las Cajas de Seguros Populares, pilares de la Seguridad Social, destacó la responsabilidad del Gobierno Federal y de cada uno de los Estados de fomentar la organización de las mismas para sus empleados, por ende, resulta obvio deducir que desde la creación del referido artículo constitucional fueron incluidos los trabajadores del Estado, por ello,

fue coherente nombrar atribuciones específicas del mismo con sus trabajadores, de esa forma fueron los trabajadores al servicio del Estado los primeros destinatarios de los sistemas de pensiones, cuya administración en un inicio fue por la Secretaría de Hacienda, posteriormente en el año de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles y se creó la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro,²⁰ la cual otorgó pensiones a los trabajadores burocráticos jubilados y préstamos personales e hipotecarios, estos últimos destinados a adquirir o construir una casa habitación. La cual es el antecedente directo de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.²¹

Al leer de manera objetiva e integral el artículo original antes mencionado en conjunto con sus fracciones, es fácil comprender que el Congreso Constituyente normó sobre lo fundamental en el campo laboral, sin la intención de crear algún régimen especial para diferenciar empleados burocráticos. Tal y como se lee textualmente formuló un único artículo para su aplicación general, realizó las exclusiones pertinentes pero no creó figuras jurídicas para obstruir de su protección a ciertos trabajadores, únicamente limitó el ejercicio del derecho en relación al derecho de huelga. Lo anterior es precisamente la forma adecuada de legislar dicha materia, el multicitado artículo pretendía terminar con las prácticas abusivas de normatividad civil o administrativa aplicada a los trabajadores en general, incluyendo a los trabajadores del Estado y su fuerza armada, los cuales fueron desvirtuados con falsas apreciaciones, por ello en el presente, continúan con derechos limitados y una escasa protección.²²

En el texto original de dicho artículo se otorgó también de forma exclusiva la facultad de legislar sobre la materia del trabajo a las legislaturas de los Estados, y no al Congreso de la Unión, al considerar la diversidad y diferentes necesidades legislativas de cada Estado. Derivado de lo anterior el Estado de Veracruz fue el primero en legislar en materia del trabajo, el 14 de enero de 1918²³ expidió la Ley del Trabajo, dicha normatividad de acuerdo con su interpretación y criterio fue la precursora de la teoría de exclusión de los trabajadores burocráticos, basándose en la lectura sin reflexión del antes mencionado artículo 123 constitucional al creer que la generalidad mencionada era aplicable exclusivamente a los trabajadores del sector

²⁰ *Seguridad Social*, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisione/s/2_ssocial.htm, consultado el 20 de agosto de 2016.

²¹ Vid. CANTON MOLLER, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002, p. 97.

²² Vid. DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, tercera edición, Porrúa, México, 1998, pp. 53 y 54.

²³ Ibidem, p. 45.

privado, excluyo de su aplicabilidad a los empleados y funcionarios de la administración pública y de los poderes del Estado.

Posterior a la legislación *ut supra* mencionada se multiplicaron rápidamente diferentes leyes en diversos Estados, las cuales normaron de forma disimilar los derechos y obligaciones de los trabajadores, algunas de ellas excluyeron de su ámbito de aplicación a los trabajadores burocráticos, tal como la anterior, entre ellos los Estados de Yucatán y Tabasco, en otras legislaciones sí se reguló a su favor, como lo hicieron las legislaciones de Aguascalientes,²⁴ Chiapas y Chihuahua,²⁵ esa última, cabe hacer mención, fue la primer Ley que contempló derechos a favor de los empleados públicos, concediéndoles todos los derechos de los que gozaban los empleados particulares, con la distinción entre uno y otro pero definiéndolos de la misma forma, sólo aumentaron las responsabilidades para los empleados públicos pero no desproporcionadamente. La falta de una regulación unificada generó ciertas problemáticas, especialmente cuando había juicios en donde se contraponían sus leyes por involucrar dos Estados,²⁶ así el 6 de septiembre de 1929²⁷ el presidente Emilio Portes Gil promulgó algunas reformas a los artículos 73 fracción X y 123 fracción XXIX de la Constitución mediante las cuales concedió exclusivamente al Congreso de la Unión, entre otras, la facultad de expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, así se ordenó la federalización de dicha materia, delegó a las autoridades de los Estados solamente la aplicación de dichas leyes, a continuación se inserta el artículo 123 original plasmado en la Constitución de 1917 y la primera reforma al mismo.

Artículo 123 de la constitución de 1917 original vigente hasta el 5 de septiembre de 1929:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo.

...

²⁴ *Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/789/4.pdf>, consultado el 16 de agosto de 2017, p. 1.

²⁵ *Ley del Trabajo para el Estado de Chihuahua*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/789/12.pdf>, consultado del 16 de agosto de 2017, p. 266.

²⁶ DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, Op. Cit., p. 27.

²⁷ *Reformas constitucionales del Presidente Emilio Portes Gil*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186782&pagina=2&seccion=1, consultado el 8 de mayo de 2017, p. 1.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.²⁸

Artículo 123 constitucional reformado el 6 de septiembre de 1929:

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

...

XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.²⁹

De lo anterior se desprende un mínimo cambio de redacción y como se comentó, la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar sobre esa materia, aunque mantuvo su aplicación general a todos los contratos de trabajo, en las modificaciones a la fracción XXIX se aprecia el cambio de las Cajas de Seguros Populares por un Seguro Social, se deja de mencionar la responsabilidad de cada Estado y de la Federación de garantizar a los trabajadores al servicio del Estado la seguridad social, con ello se eliminó el antecedente vinculatorio de la protección constitucional en el artículo 123 hacia los trabajadores burocráticos.

Está fue la primera reforma constitucional aplicada a este artículo, a la misma le siguió la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo promulgada el 28 de agosto de 1931, por el presidente Pascual Ortiz Rubio, la cual es relevante porque abrogó a todas las leyes Estatales expedidas con anterioridad, y excluyó de su ámbito de aplicación a los trabajadores al servicio del Estado, al limitarse a enunciar en su artículo 2° “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan”.³⁰ Por mandato presidencial del General Abelardo L. Rodríguez se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de abril de 1934, el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil el cual tuvo un carácter expresamente transitorio, por así disponerlo en su artículo 2°, cuya vigencia fue hasta el 30 de noviembre de 1934, constituye el primer antecedente del Derecho Laboral Burocrático y fue la base de los posteriores Estatutos Jurídicos, normó sobre su aplicación a todas las personas que desempeñaron cargos, empleos

²⁸ Idem.

²⁹ Idem.

³⁰ *Ley Federal del Trabajo de 1931*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193390&pagina=5&seccion=2, consultado el 18 de agosto de 2017, p. 5.

o comisiones dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión únicamente, excluyendo a los altos empleados, a los trabajadores de confianza, supernumerarios y los de contrato, ya que por estar dirigido al Poder Ejecutivo exclusivamente, tiene cierta coherencia su elaboración de tal forma. Creó las Comisiones del Servicio Civil cuyas funciones fueron principalmente la selección del personal y efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados, señaló también las formas de ingreso, las categorías, vacaciones, licencias, derechos, obligaciones, sanciones, así como causa de separación dentro de las cuales cita la supresión del cargo en el Presupuesto, en cuyo caso se pagaría una indemnización de tres meses de salario. Se resalta el preámbulo del discurso, mediante el cual el General Rodríguez manifiesta lo siguiente:

... está vigente y en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esa facultad amplísima la tiene el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; pero a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después de asumí la Presidencia de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada.

...

Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, se señala sus derechos y obligaciones y recompensas, y establece a su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre del presente año, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones de Servicio Civil que se instituyen ...³¹

Cabe mencionar que el mandato presidencial del General Abelardo L. Rodríguez fue provisional, el cual llegó a su fin el 30 de noviembre de 1934, creó dicho acuerdo para fijar un precedente tal y como lo menciona, porque tuvo la responsabilidad de emitir una normatividad aplicable a los trabajadores al servicio del Estado bajo una idea de justicia social y equidad, al brindar a los trabajadores burocráticos estabilidad laboral para un beneficio colectivo.

³¹ *Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=2&seccion=0, consultado el 18 de agosto de 2017, p. 2.

Después de la primera reforma constitucional de 1929, el artículo 123 se ha modificado 231 veces,³² dichas reformas son duramente criticadas porque en algún momento se perdió el espíritu del Constituyente, muchas de ellas se califican de innecesarias en la doctrina, por ejemplo, como lo señala José Dávalos: “los cambios que sufre la Constitución con un afán meramente reformista; algunas reformas constitucionales tienen su resorte en la búsqueda del beneficio de los detentadores del poder, y otras más en la vanidosa pretensión de pasar a la posteridad de quienes las promueven”.³³ Dicho pensamiento es generalizado y desafortunadamente correcto, ya que contrario a otorgar un mayor beneficio a los trabajadores en general, la mayoría sirve para otros propósitos.

En un principio las relaciones laborales entre el patrón-Estado y sus empleados se determinaron con base en los intereses de los detentadores del poder y seleccionaron a quienes compartieron su ideología, aunque no tuviesen los conocimientos para el desempeño eficiente de sus funciones. Paulatinamente los servidores públicos se especializaron, de acuerdo con las necesidades del puesto y de la sociedad, aunque seguían sujetos a los vaivenes políticos, es decir, a los despidos masivos del personal de confianza y de los prestadores de servicios, debido al cambio del superior jerárquico y la posibilidad del mismo para designar a nuevos colaboradores compatibles con sus objetivos, simpatía o compromisos.

Posterior al acuerdo de 1934 y previo a existir una Ley específica, se crearon dos estatutos para regular las relaciones burocráticas, dichos antecedentes son derivados del Derecho Administrativo,³⁴ a través de dicha rama del Derecho, intentaron normar y regular el vacío jurídico entre las relaciones laborales del Patrón-Estado con sus empleados, la cual fue incompatible e incapaz de resolver los conflictos entre los mismos, el primero de ellos se expidió el 5 de diciembre de 1938 por el Presidente Lázaro Cárdenas, denominado el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado,³⁵ en este ordenamiento se establecieron los derechos a un salario por el esfuerzo material e intelectual desarrollado; a la estabilidad en su trabajo, al escalafón por eficiencia y antigüedad, a indemnización por separación injustificada y riesgos profesionales, a la jornada de trabajo; pago de horas extraordinarias de trabajo, a descanso para recuperar energías, a la higiene en el lugar de la prestación de sus servicios, a la prevención de accidentes, a la asociación sindical y a la huelga, se

³² *Cronología de reformas Constitucionales al artículo 123*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

³³ DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, Op. Cit., p. 37.

³⁴ CANTON MOLLER, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, Op. Cit., p.103.

³⁵ *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443802&fecha=05/12/1938&cod_diario=187611, consultado el 14 de enero de 2017.

estableció el Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales con independencia jurisdiccional, también se incluyó un capítulo destinado a señalar las obligaciones de los trabajadores, sus responsabilidades y las sanciones para asegurar el cumplimiento de tales obligaciones.

Es importante resaltar que de conformidad con su artículo primero, su observancia fue para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para los funcionarios del Distrito Federal y Territorios, y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros, al contrario del Acuerdo de 1934. Definió como trabajador al Servicio del Estado a toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, para todos los efectos legales se entendió establecida la relación de trabajo entre los trabajadores federales y los titulares de los Poderes, del Gobierno del Distrito Federal y los Territorios Federales según fuere el caso. Dividió a los trabajadores en dos grupos, los de base y los de confianza, de esta forma se continuó con la comodidad de crear un régimen de exclusión para los segundos como en las leyes estatales antes mencionadas y en el Acuerdo antes referido aunque ahora se legisló de manera general, no solo para el Poder Ejecutivo, de esta forma se incluyó en el derecho positivo la clasificación de trabajador de confianza en los Poderes Legislativo y Judicial, en el Gobierno del Distrito Federal y los Territorios Federales. En un principio se detallaron los puestos considerados como de confianza en cada una de las dependencias, detallando los considerados así en: 1) la Cámara de Diputados, 2) la Cámara de Senadores, 3) la Presidencia de la República, 4) las Secretarías de Estado, con excepción de la Defensa Nacional, 5) la Secretaría de Gobernación, 6) la Secretaría de Relaciones Exteriores, 7) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 8) la Secretaría de Agricultura y Fomento, 9) la Secretaría de Educación Pública, 10) los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías Generales de la República y del Distrito y Territorios Federales, 11) la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 12) el Departamento Agrario, 13) la Procuraduría General de la República, 14) la Procuraduría del Distrito Federal, 15) el Departamento del Distrito Federal, 16) el Poder Judicial, 18) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 19) el Tribunal de Circuito y los de los Juzgados de Distrito. En el listado anterior, aunque no se transcriben, los puestos detallados en cada una de dichas dependencias únicamente hicieron referencia a los Altos Mandos, de dos a cinco puestos por dependencia, aunque no se incluyó una definición se especificó la totalidad de los puestos contemplados en esa categoría.

Años después, el Presidente Manuel Ávila Camacho abrogó el Estatuto anterior y promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la

Unión, publicado en el DOF el 17 de abril de 1941,³⁶ en comparación con su antecesor, entre las similitudes se apreció su observancia general para los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros, reprodujo la misma definición de trabajador y relación laboral, también clasificó a los trabajadores como de base y de confianza, incorporó en este punto dos supuestos para ser trabajador de confianza, quienes por nombramiento o ejercicio requirieron la aprobación expresa del Presidente de la República y en general, aquellos Directores y Subdirectores Generales, Jefes y Subjefes de Departamentos e Institutos, todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, en cuanto a quienes integraron la planta de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, Intendentes; Tesoreros y Cajeros Generales; Subtesoreros, Contadores y Subcontadores Generales; Gerentes, Encargados directos de adquisiciones y compras, Inspectores de Impuestos, derechos y servicios, Personal del Departamento de Inspección, Auditoría; Jueces, Árbitros; Investigadores Científicos; Consultores Técnicos, Auxiliares de Oficinas Superiores; Vocales Ejecutivos, Secretarios, Consejeros y Consultivos; Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; Inspectores del Trabajo; Miembros de Comisiones Especiales, Intersecretariales e Internacionales y quienes desempeñaron funciones análogas a las anteriores. De lo anterior se puede apreciar que la designación de puestos aumentó, y el último renglón fue el precedente para la oscuridad en la distinción de quienes son sujetos de este régimen de excepción, lo cual provocó incertidumbre jurídica. Después de esa curiosa línea, el Estatuto continuó con la descripción de más puestos de confianza, posteriormente insertó la leyenda de que aquellos trabajadores no incluidos en la numeración anterior serían de base y por ello inamovibles. El anterior Estatuto excluyó de su aplicación a los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército, Armada Nacionales, Servicio Exterior Mexicano, establecimientos penitenciarios y semejantes, exclusión adoptada por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Posteriormente, bajo la misma premisa de que el Constituyente de 1917 no había legislado a favor de los trabajadores al servicio del Estado, el 5 de diciembre de 1960,³⁷ el presidente Adolfo López Mateos crea el Apartado B del artículo 123 destinado a regular las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado, dicha reforma se transcribe a continuación en lo elemental para nuestro objeto de estudio:

³⁶ *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4439897&fecha=17/04/1941&cod_diario=187303, consultado el 8 de febrero 2016.

³⁷ *Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672635&fecha=05/12/1960&cod_diario=201330, consultado el 27 de febrero de 2017, p. 1 y 2.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

...

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

...

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

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

De la anterior transcripción se distingue el propósito de su modificación, el cual fue armonizar su contenido con lo dispuesto en el Estatuto de 1941, cuya vigencia continuó hasta la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo indicó su artículo segundo transitorio. Dicha reforma al diferenciar constitucionalmente entre trabajadores al servicio del Estado y de particulares, creó la rama del Derecho Laboral Burocrático con una legislación especializada y tribunales exclusivos. Al cambiar la palabra *empleados* a *empleados domésticos* borró todo rastro de generalidad, eliminó la posibilidad de tener fundamentos jurídicos que contradijeran a tal reforma y dicho párrafo pasó a formar parte exclusivamente del apartado A. Se determinó el futuro de las regulaciones para los trabajadores de confianza de acuerdo con los intereses del Estado al mencionar únicamente que los trabajadores burocráticos de confianza gozarían de protección al salario y de seguridad social, aunque no hubo una restricción expresa, el propósito de omitir el goce de ciertos derechos, dentro de ellos, la estabilidad laboral fue para posteriormente negárselos por medio de una interpretación restrictiva a través de jurisprudencias, como se estudiará en el siguiente capítulo, lo cual propició la explotación de esa figura como se detallará más adelante.

Después de 43 años de la promulgación de la Constitución, al erradicar la generalidad con la cual se legisló la materia laboral, se creó un régimen de exclusión para los trabajadores burocráticos de confianza. Los párrafos introductorios del apartado A y la fracción XIV del apartado B no se han reformado desde entonces.

4. Relación de trabajo.

La relación laboral es un nexo jurídico entre trabajadores y patrones porque a través de la misma se establecen derechos y obligaciones entre ambas partes, es el

pilar fundamental del Derecho Laboral y la existencia de esta es la condición para la aplicación de la Seguridad Social.

Las relaciones laborales se clasifican en dos rubros, en las cuales se observa el grado de responsabilidad de los patrones, la primera clasificación detalla las relaciones laborales entre particulares con particulares, la segunda las sostenidas entre particulares con el Estado, en ambas, se distingue entre trabajadores de base y confianza.

A continuación se especifican los tipos de relaciones laborales que el Estado puede establecer, de acuerdo con la definición de Néstor de Buen:³⁸

El Estado tiene múltiples maneras para establecer relaciones laborales, constitucionalmente su intervención es de la siguiente manera:

a) Como empleador, cuando se trata de órganos centrales del Estado, contemplada constitucionalmente a través del apartado B del artículo 123, y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) También como empleador pero a través de organismos descentralizados, en ocasiones de integración tripartita (IMSS e INFONAVIT) o sólo de participación estatal (Petróleos Mexicanos), o bien como socio principal de empresas mercantiles. En todos estos casos, se aplica el apartado A del artículo 123 constitucional y por ende la Ley Federal Trabajo. De esa forma, su participación es indirecta.

El Estado también vigila la correcta aplicación de las normas laborales, y funge como órgano fiscalizador de las relaciones obrero-patronales, particularmente en el campo de la previsión social, como órgano administrativo de conciliación en los conflictos laborales individuales y colectivos, como árbitro dotado de imperio y coacción en los conflictos individuales y colectivos, como órgano de registro de los sindicatos, federaciones y confederaciones.

Por ende, debemos preguntarnos primero ante cuál de ellas nos encontramos, para discernir las obligaciones que el Estado tendrá y el grado de responsabilidad del mismo.

5. Trabajadores al servicio del Estado.

Como se mencionó *ut supra*, las relaciones entre el Patrón-Estado y sus empleados, desde 1960 se contemplan constitucionalmente a través del apartado B

³⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2012, p. 96.

en el artículo 123 y su Ley reglamentaria, nuestra Carta Magna en la actualidad establece que:

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

...

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

...

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

...

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

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

De acuerdo con lo dispuesto por el presente artículo y su Ley reglamentaria, el Congreso de la Unión se encargará de legislar exclusivamente sobre las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno de la Ciudad de México y sus trabajadores, es competencia de las legislaturas de los Estados regular las relaciones laborales con sus servidores públicos, de igual forma, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos, miembros de las instituciones policiales e integrantes del sistema bancario mexicano se autorregulan jurídicamente de acuerdo con cada organismo.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece quiénes son trabajadores de confianza:

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

d).- Auditoría: 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 Auditoría.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo continúa nombrando al menos 100 puestos más, dentro de cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial, en resumen, se refiere a una gran cantidad de empleados que laboran para las distintas dependencias de los Poderes de la Unión, dicho ordenamiento establece su observancia general para los Titulares y trabajadores de las dependencias de los mismos, del Gobierno del Distrito Federal, Federal, y de las instituciones enumeradas como el Instituto de Seguridad de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejora de 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 otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. Fue menester incluir la transcripción de algunos de sus párrafos para compararlo con las regulaciones previas, es decir, el Acuerdo de 1934 y los Estatutos de 1938 y 1941, tal como se puede apreciar han aumentado considerablemente los puestos de confianza contemplados en la Ley, los cuales en conjunto con los descritos en los catálogos de trabajo, más los designados por el Presidente, más los no enunciados y homologados por considerarse que desarrollan funciones de dirección, inspección, etc., propició que una gran cantidad de trabajadores sean actualmente servidores públicos de confianza, por ello se concluye que tal figura jurídica ha crecido en forma desmesurada y desproporcional, lo cual no es progreso.

Para los efectos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la relación jurídica se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones citadas en la misma y los trabajadores de base a su servicio. Asimismo, en el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumen dicha relación.

6. Trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Como se repasó en los anteriores subtítulos, es complicado discernir quienes son trabajadores de confianza, por ser una figura sin una definición precisa, cuyo carácter se puede adquirir con la simple designación en la Ley, o por desarrollar funciones análogas, o por considerarse así en los catálogos de puestos los cuales son susceptibles de constantes cambios, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado más allá de definirlos, intenta realizar una señalización al clasificarlos dentro

³⁹ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>, consultado el 11 de mayo de 2016, p. 1 y 2.

de diversas funciones abiertas, por ejemplo, quienes se desempeñan en auditorías, fiscalización, inspección, etc., lo cual es ambiguo, porque a veces personal adscrito en dichas áreas realizan funciones administrativas pero ostentan el puesto de confianza, o por ejemplo, en puestos de nueva creación a los trabajadores se otorga un cargo de confianza por la evasión de responsabilidad que implica, aunque no desempeñen tales funciones. La amplitud marcada en la citada Ley en conjunto con la opción de designar más plazas mediante su inclusión en los catálogos de puestos de las dependencias, propició un abuso de nuestras instituciones para brindar relaciones laborales carentes de derechos fundamentales, por ello tienen en su nómina a una gran cantidad de trabajadores con esa categoría.

Se hace hincapié en la falta de certeza jurídica respecto de quién podría verse inmerso en un puesto de confianza, ya que en el intento de definir quién es considerado un trabajador de confianza, se deja en incertidumbre y confusión a una gran cantidad de trabajadores, ello provocó la proliferación desmesurada de dichos nombramientos en las Secretarías de Estado, por la facilidad de ser privados de su trabajo sin responsabilidad para el Estado-Patrón, en algunos casos, mediante el concepto de pérdida de la confianza, el cual carece de objetividad jurídica.

Dichos trabajadores además de no gozar de estabilidad laboral, tampoco tienen el goce y pago de vacaciones, licencias, horas extras, derechos sindicales y en el caso de que sean separados injustificadamente del cargo no pueden reclamar indemnización constitucional ni reinstalación en el empleo. Ello en virtud de que no se les considera que estén sujetos a una relación laboral con el Estado-Patrón, tal y como lo menciona el artículo 2º de la Ley de la materia: *“artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación”*.⁴⁰

Como se ha comentado en supra líneas, constitucionalmente únicamente se contemplan los derechos de protección al salario y seguridad social para los trabajadores de confianza burocráticos, y aunque no se prohíbe el derecho a la estabilidad laboral (entre otros), tampoco se reconoce, y aunque lo que no está prohibido, está permitido, el motivo de esta omisión fue precisamente alentar la interpretación restrictiva a través de los órganos jurisdiccionales, lo cual genera despidos injustificados con la imposibilidad de reclamar la reinstalación en el empleo o indemnización constitucional, lo cual se traduce como inseguridad jurídica, ya que al

⁴⁰ Ibidem p. 1.

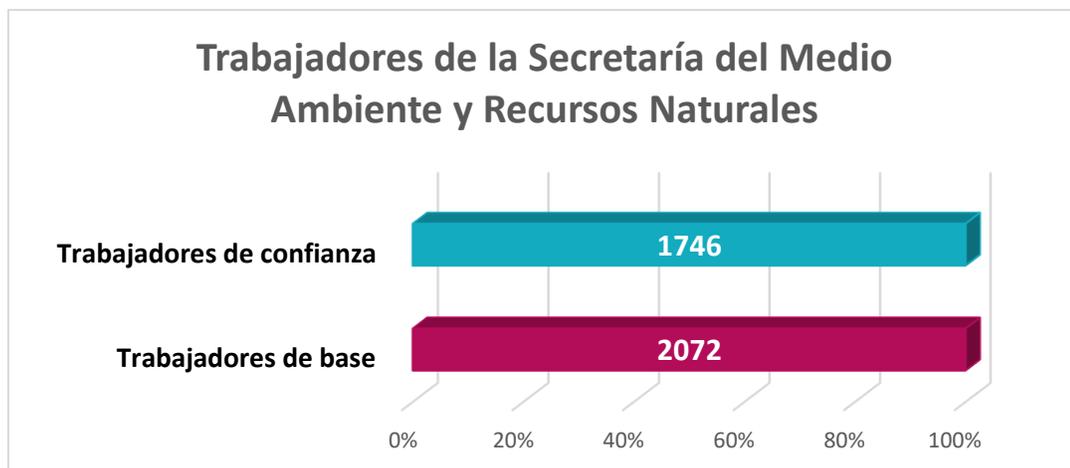
estar en el supuesto de un despido sin justificación se ven imposibilitados de promover una demanda por despido injustificado, lo cual se abordará en el siguiente capítulo.

Para darle mayor énfasis a nuestro comentario anterior, respecto de la explotación desmesurada de la figura jurídica de trabajador de confianza se anexan las respuestas emitidas por las principales Secretarías de Estado por medio de diversos requerimientos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), con las cuales se robustece *de facto* lo anterior:

1.- En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un total de 5,297 empleados, el 72.5% son trabajadores de confianza.⁴¹



2.- En la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, de un total de 3,827 trabajadores, el 45.5% son trabajadores de confianza.⁴²



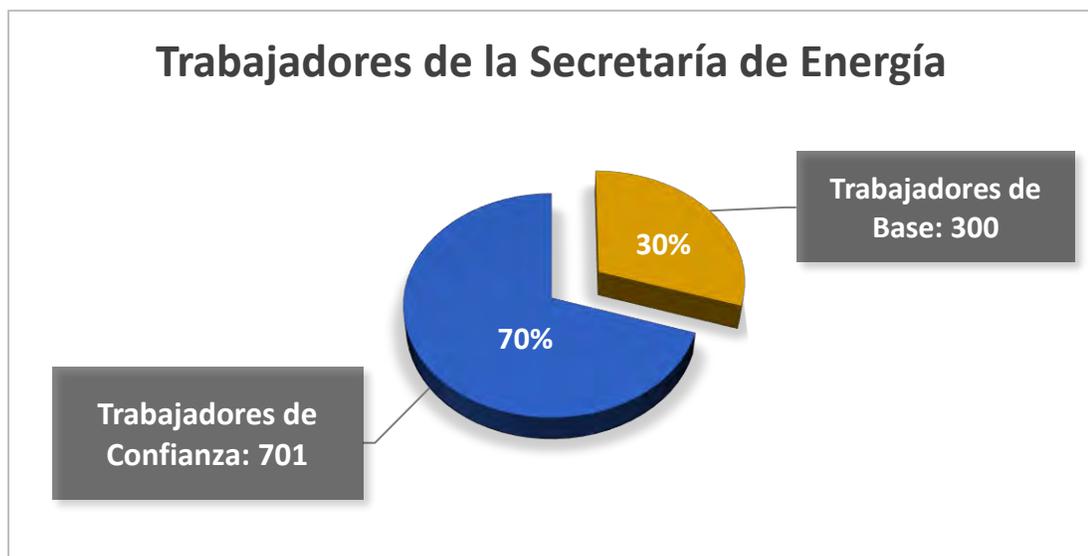
⁴¹ Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la resolución de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del 31 de mayo de 2016.

⁴² Información proporcionada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la resolución de la PNT del 1 de junio de 2016.

3.- En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de un total de 5,536 trabajadores, el 77% son de confianza.⁴³



4.- De acuerdo con la Secretaría de Energía, de un total de 1,001 trabajadores, el 70% es de confianza.⁴⁴



Dicha práctica abusiva y benéfica para el Estado-Patrón, resulta preocupante y lamentable, porque cualquier trabajador necesita tener certeza de su estancia en el empleo, simplemente para llevar a cabo una planeación de su vida individual y familiar, estar seguros de la satisfacción de sus necesidades y no depender de la arbitrariedad

⁴³ Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante la resolución del PNT del 25 de abril de 2016.

⁴⁴ Información proporcionada por la Secretaría de Energía, mediante la resolución del PNT del 1 de junio de 2016.

o decisiones subjetivas del jefe en turno, sin esta seguridad no se puede encontrar una tranquilidad psicológica para desarrollar sus funciones con un estado de ánimo óptimo, ya que el estrés de no complacer al jefe algún capricho, inquieta y altera el desarrollo adecuado de cualquier trabajador.

Desde la errónea apreciación del artículo 123 dictado por el Constituyente de 1917, los trabajadores de confianza se desempeñan en un indebido régimen de excepción. Dicha exclusión en la actualidad es insostenible, la necesidad social de brindarles las demás prerrogativas comunes al resto de los trabajadores son cada vez más latentes, especialmente la estabilidad en el empleo. Es momento de reintegrar en la Constitución la igualdad de derechos laborales, independientemente de quién sea el patrón, ya que la igualdad es un atributo del ser humano, dicha postura la defiende José Dávalos, al mencionar: “El mundo del futuro será el mundo de los iguales. Y nada puede ser tan elementalmente igual como el trabajo del hombre. Este valor universal reclama energía para vivirlo, imaginación para defenderlo”.⁴⁵

En dicho entendido el Estado de Morelos expidió su Ley del Servicio Civil, el 26 de diciembre de 1950, aplicable a los trabajadores al servicio de dicho Estado, el cual menciona en sus artículos 8, 23 y 24 fracción XIV:

Artículo 8.- Esta Ley regirá las relaciones laborales entre los Poderes del Estado o los Municipios con sus trabajadores de base. Los empleados de confianza y los eventuales sólo tendrán los derechos que les sean aplicables de acuerdo con esta Ley y la costumbre. Los beneficios de la seguridad social son aplicables a todos los trabajadores mencionados en el Artículo 2 de este ordenamiento.

...

Artículo 23.- Ningún trabajador amparado por la presente Ley, podrá ser cesado sino por causa justificada.

Artículo 24.- Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, las siguientes:

...

XIV.- Por pérdida de la confianza.⁴⁶

De lo anterior se desprende que protege el derecho a la estabilidad laboral para todos los trabajadores, incluyendo a los de confianza, desafortunadamente también

⁴⁵ DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, Op. Cit., p. 54.

⁴⁶ Jurisprudencia Trabajadores de Confianza al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y sus Municipios. La Ley del Servicio Civil les confiere el derecho a la Estabilidad en el empleo y por ende, a demandar las prestaciones derivadas del despido injustificado, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012202.pdf>, consultado el 11 de mayo de 2016.

menciona la pérdida de la confianza como causal de despido justificado, en lo particular, se niega coherencia de la terminación de la relación laboral por tal criterio subjetivo. Esta Ley es relevante porque fija un precedente en pro de los trabajadores burocráticos de confianza al no hacer exclusiones jurídicas, procurar la estabilidad en el empleo para todos los trabajadores y reconocer las responsabilidades derivadas de la relación laboral sin excusas.

Esa Ley es congruente con la visión vanguardista que se plasmó hace 100 años por el Constituyente de 1917, tal y como se apreció en subtemas pasados. Y aunque no hubiese dicho antecedente, ello no es impedimento para realizar una reforma constitucional inclusiva, la cual reconozca y promueva la estabilidad laboral para todos los trabajadores, con independencia de si son de base o de confianza, sin guiarse por un enunciado en la Constitución incoherente con las necesidades laborales actuales.

7. Condiciones generales de trabajo.

Las condiciones generales de trabajo forman parte de la negociación colectiva inherente al Derecho Colectivo del Trabajo, por medio de las cuales los trabajadores tienen la opción de moldear las condiciones laborales bajo las cuales prestaron sus servicios, regularmente incrementan el beneficio de los derechos contemplados en la Ley aplicable, como son, entre otros, el salario, la jornada de trabajo, los días de descanso, vacaciones, aguinaldo, maternidad, así como demás condiciones aplicables, los cuales en su mayoría brindan comodidad y ayuda económica a los mismos.

A grandes rasgos se menciona la gestión de la creación de las condiciones generales del trabajo burocrático; las fija el titular de la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, ello no implica que resuelva conforme a sus peticiones, su exigibilidad, respecto de mejoras económicas, está condicionada a la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si ésta no se obtiene, no serán exigibles los incrementos salariales. Las condiciones generales de trabajo únicamente aplican a los trabajadores de base y no a los trabajadores de confianza, ya que ni siquiera son mencionados en las mismas.

Como ejemplo se citan las condiciones generales de trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo artículo 1° establece:

Artículo 1.- Las presentes Condiciones Generales de Trabajo... son de observancia obligatoria para el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, su órgano desconcentrado Servicio de Administración Tributaria y los trabajadores de base de las mismas...⁴⁷

En las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en su artículo 1°:

Artículo 1. ... las presentes Condiciones Generales de Trabajo se aplicarán para el personal de base de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Órganos Desconcentrados.⁴⁸

En las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Energía, en su artículo 1° menciona:

Artículo 1. ... el presente ordenamiento fija las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Energía, y es de observancia obligatoria para su Titular y los Trabajadores de Base de la misma.⁴⁹

En las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Economía, en su artículo 1° dispone:

Artículo 1.- Las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento tienen por objeto fijar las Condiciones Generales de Trabajo en la Secretaría de Economía, con sus trabajadores de base...⁵⁰

En las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en su artículo 2° establece:

Artículo 2.- El presente ordenamiento fija las Condiciones Generales de Trabajo y es de observancia obligatoria para los Trabajadores de Base, Sindicato y Titular expresados.⁵¹

⁴⁷ *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, http://www.hacienda.gob.mx/servicio_prof_carrera/doc_comunes/CondicionesGeneralesTrabajo2009.pdf, consultado el 29 de agosto de 2017, p. 1.

⁴⁸ *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, http://snitsemarnat.com.mx/NORMA/Condiciones_de_Trabajo.pdf, consultado el 29 de agosto de 2017, p. 5.

⁴⁹ *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Energía*, http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE.pdf, consultado el 29 de agosto de 2017, p. 1.

⁵⁰ *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Economía*, [http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE\(1\).pdf](http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE(1).pdf), consultado el 29 de agosto de 2017, p. 1.

⁵¹ *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, https://sntsedatu.org/uploads/tb_documentos/1392059841.pdf, consultado el 29 de agosto de 2017, p. 5.

Con lo anterior se reafirma que los empleados de confianza en el contexto de la Ley Burocrática y de las Condiciones Generales de Trabajo de la Administración Pública Centralizada no son considerados como trabajadores, por ende son excluidos de sus beneficios al no tener una relación jurídica propiamente reconocida con la dependencia en cuestión,⁵² ello aunado a que las mejoras de dichas condiciones únicamente son aplicables para los trabajadores sindicalizados, es decir, de base.

Por ende, la diferencia de derechos y prestaciones es notoria entre trabajadores burocráticos de base y de confianza, para los segundos el desempeño laboral es el mismo aunque no gozan de múltiples beneficios e incentivos económicos por una exclusión sin fundamento, por ello se hace un llamado a la reflexión en el presente trabajo, en donde se invita a pensar en el ¿Por qué no?

Se concluye este primer capítulo, en el cual se incluyó la descripción de los conceptos básicos que determinan nuestro objeto de estudio, como el Derecho Social, Derecho Laboral Burocrático, relación de trabajo y trabajadores burocráticos de confianza, los cuales dan la pauta para el debate posterior, la protección amplia de los derechos laborales para los trabajadores de confianza, en especial, la estabilidad en el empleo. Se procuró proveer al lector con los antecedentes legislativos compatibles con esa aspiración y las bases para comprender mejor los siguientes capítulos.

⁵² Cfr. p. 22, último párrafo.

CAPÍTULO II. ESTABILIDAD LABORAL EN EL DERECHO LABORAL BUROCRÁTICO

Se desarrolla el presente capítulo con el fin de estudiar detalladamente el concepto de estabilidad laboral. Así mismo se examinan los principales criterios que sustentan la inestabilidad en el empleo a la cual están sujetos los trabajadores burocráticos de confianza y su transformación a través del tiempo.

1. Estabilidad en el empleo.

En primer término se analizan sus componentes por separado, se entiende por estabilidad de acuerdo con Diccionario de la Lengua Española, como *“lo que se mantiene sin peligro de caer, de cambiar o desaparecer, es decir, lo que es constante, permanente y firme”*.⁵³ De acuerdo con la OIT se entiende por empleo: *“al conjunto de actividades humanas, remuneradas, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos”*.⁵⁴ Por ende se actualiza la hipótesis de actividad laboral al brindar un servicio o al producir bienes, independientemente de las características de los mismos.

De lo anterior se puede definir a la estabilidad laboral como la permanencia en el ámbito de prestación de servicios o producción de bienes, lo cual implica una seguridad de que esa fuente de trabajo no va a cambiar o desaparecer.

De acuerdo con Mario de la Cueva, el principio de la estabilidad laboral es:

Aquel que otorga el carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.⁵⁵

De ello se infiere el derecho del trabajador para permanecer en el empleo hasta su jubilación con la certeza de una remuneración continúa y sin el riesgo de ser despedido ilegalmente del mismo. Siempre y cuando esa sea la voluntad del trabajador, salvo incumplimiento grave en sus obligaciones o de circunstancias ajenas

⁵³ *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, <http://dle.rae.es/?id=GikXRGw>, consultado el 8 de enero de 2016.

⁵⁴ *¿Qué es el trabajo decente?*, http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm, consultado el 20 de enero de 2016.

⁵⁵ DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, decimoctava edición, Porrúa, México, 2001, p. 219.

a la voluntad de ambas partes que implique un impedimento para el desarrollo de la relación laboral.

La estabilidad laboral fue relevante después de la Primera Guerra Mundial, en la cual se forjó una nueva base para determinar la política social de las naciones como fuente de derechos sociales de los trabajadores y demás grupos necesitados de la población. La idea de estabilidad en el empleo tiene múltiples facetas en la vida internacional y nacional, en sentido amplio, significa firmeza en las relaciones jurídicas y garantía del desarrollo económico, a su vez, su existencia es conforme a la dignidad humana, mediante la premisa de que si un trabajador cumple con sus obligaciones no debería estar expuesto a un despido arbitrario.

A través de múltiples luchas sociales⁵⁶ la estabilidad en el empleo se consideró como un derecho a favor de todos los trabajadores, es decir, sin la cual los postulados del trabajo como un derecho y deber social quedan sin sustento. La protección del empleo y la permanencia en el mismo ofrecen al trabajador una seguridad para su porvenir, lo cual introdujo los principios de justicia social, protección y continuidad en el empleo.⁵⁷

2. Tipos de estabilidad.⁵⁸

Doctrinalmente se divide en dos tipos, ello en razón del grado de libertad que la Ley concede al patrón para terminar la relación laboral unilateralmente.

- a. Absoluta: La cual se caracteriza por la seguridad de permanecer en el empleo, durante toda la vida laboral del trabajador, es decir, mientras que esa sea su voluntad o incurra en una falta grave en el desarrollo de sus actividades, siempre y cuando la fuente de trabajo no desaparezca. Cuando se despide al trabajador sin observar lo anterior, es procedente la reinstalación forzosa.⁵⁹
- b. Relativa: Implica ciertas restricciones cuando un trabajador es separado de su empleo. Se divide en *propia*: Cuando ante un despido injustificado es

⁵⁶ “La miseria es la peor de las tiranías Su causa más frecuente es la carencia o la pérdida del empleo, porque entraña la falta de ingresos para subsistir el trabajador y su familia”. *Heriberto Jara en la Asamblea Constituyente de Querétaro*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf, consultado el 26 de noviembre de 2017, p. 855.

⁵⁷ Cfr. ERMIDA URIARTE, Oscar, *La estabilidad del trabajador en la empresa*, Uruguay, Acali, 1983, p. 23.

⁵⁸ Cfr. *Estabilidad absoluta y relativa*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1020/4.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2015.

⁵⁹ Cfr. *La teoría de la estabilidad en el empleo*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/476/6.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2015.

procedente la reinstalación forzosa del trabajador, pero el patrón se opone a ella, incluso aunque exista una resolución judicial en la cual lo condenen, por ejemplo, la insumisión al arbitraje y el no acatamiento del laudo. E *impropia*: Es cuando la Ley permite al patrón rescindir la relación laboral unilateralmente y ante ello no es procedente la reinstalación forzosa, sino únicamente el pago de una indemnización, como se contempla en la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional, el cual señala “*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*”.⁶⁰

La protección más amplia para los trabajadores la encontramos en la estabilidad absoluta, por brindar seguridad jurídica a los trabajadores, ya que la relativa en sus dos aspectos acota el derecho del trabajador al restringir su voluntad y anteponer la del empleador.

3. Inestabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Tal como se mencionó en el anterior capítulo, el derecho a la estabilidad en el empleo es reconocido únicamente a favor de los trabajadores de base en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual como también se puntualizó, es contrario a la voluntad del constituyente de 1917, aunque por razones políticas y prácticas para el Estado ello se ha justificado, por ejemplo, se citan los principales criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de algunos Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) con los cuales se intenta justificar el régimen de exclusión de los trabajadores burocráticos de confianza:

La primera de ellas es una tesis aislada de la quinta época.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA.

El propósito del legislador al expedir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue hacer estable la situación de los servidores del Estado, sustrayéndolos tanto a las contingencias de las políticas, como a la arbitrariedad de los jefes de las Unidades Burocráticas, por estimar que estos trabajadores, como cualquiera otro trabajador, tienen derecho a la protección por parte de la sociedad y del Estado, del único patrimonio de que pueden disfrutar, constituido por la seguridad de su trabajo; como excepción se precisaron por el estatuto los puestos que el mismo consideró de confianza y respecto de los cuales debía estimarse que quienes los desempeñaran no eran inamovibles, tanto por razones

⁶⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, consultado el 18 de marzo de 2015.

de tipo político como de orden práctico, y fue así como limitativamente el estatuto hizo una enumeración de dichos puestos, habiendo dejado solamente una posibilidad para sujetarse estrictamente a la enumeración propuesta, consistente en que puedan considerarse también como empleados de confianza a aquéllos que desempeñen funciones análogas a los que enumera en la fracción II, inciso b), del artículo 4o. de dicho ordenamiento; *pero para la aplicación de esta fracción, por jurisprudencia constante de la Suprema Corte, deberá demostrarse la analogía en cada caso; así pues, siendo la enumeración de puestos de confianza que hace el estatuto una excepción a la regla general de la inamovilidad, esa disposición, no puede comprender caso alguno que no esté expresamente especificado, de suerte que no puede aplicarse por analogía, ni por mayoría de razón, ni en forma extensiva, pues todas estas interpretaciones están prohibidas tratándose de una disposición que establece excepción a una regla general;* de manera que los razonamientos que se hagan en el sentido de que no hay razones lógicas o jurídicas para que otros inspectores diversos de los de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas no puedan ser considerados como empleados de confianza, son valederos para proponer la reforma de la disposición del estatuto que contiene la enumeración de empleados de confianza, pero no lo son para pretender que se haga una aplicación analógica o extensiva de la disposición citada.⁶¹

Es importante transcribir la mayoría de la misma para apreciar el sentido humano con el cual se abordó el tema, en ella contemplan a la estabilidad laboral como el medio de superación personal y familiar del trabajador. Contempla la figura de trabajador de confianza como un caso de exclusión a la regla general de estabilidad laboral, advierte sobre el riesgo de incluir dentro de ese régimen a quienes desempeñen funciones análogas por la posibilidad de ocasionar su aplicación desmesurada e insiste en que se deberá valorar individualmente cada caso.

A pesar de lo anterior, el criterio no fue ajeno a la voluntad del Patrón-Estado y su comodidad para la libre remoción de ciertos trabajadores, por ello en su parte final, brinda como solución para evitar el análisis individual de la homologación por funciones, reformar el Estatuto para incluir los puestos no contemplados como de confianza, razonamiento que desde entonces ha fomentado el crecimiento desmesurado de tal régimen de excepción.

El concepto de trabajador de confianza carente de estabilidad en el empleo surgió con el primer estatuto, el cual solo era aplicable al Poder Ejecutivo Federal, posteriormente, se permitió la legalidad del régimen de exclusión para los trabajadores burocráticos mediante la reforma al artículo 123 constitucional a nivel federal y estatal, lo cual permitió la proliferación de tal hipótesis.

⁶¹ *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/366/366725.pdf>, consultado el 15 de octubre de 2017.

La siguiente jurisprudencia es de la séptima época:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. NO ESTÁN PROTEGIDOS POR EL APARTADO 'B' DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.⁶²

Esta resolución negó el pago de salarios caídos e indemnización constitucional a los trabajadores burocráticos de confianza cuando a criterio de la autoridad fueran separados del cargo, al considerar que no gozan de estabilidad laboral por no nombrarlo expresamente la Constitución.

En la octava época se emitieron las siguientes consideraciones:

1) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, REINSTALACIÓN POR DESPIDO INJUSTIFICADO INOPERANTE DE LOS.⁶³

En ella, se refuerza la hipótesis de remoción a discreción por pérdida de la confianza y se afirma que es inoperante la solicitud de reinstalación en el empleo por causa de un despido injustificado.

2.) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS, SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO.⁶⁴

Como alude su título, describe la falta de responsabilidad para el Estado por el cese de un trabajador de confianza al no concederles derechos de estabilidad en el empleo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo anterior, mediante la justificación de que los mismos se encuentran al margen de las prerrogativas de dicha Ley.

En la novena época se continúa con la misma justificación, como en la siguiente jurisprudencia:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO. NO ESTÁN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO; POR LO TANTO, CARECEN DE ACCIÓN PARA

⁶² *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1009/1009849.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2017.

⁶³ *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/242/242890.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2017.

⁶⁴ *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/244/244059.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2017.

SOLICITAR SU REINSTALACIÓN O EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE.

En la cual se especifica que los trabajadores de confianza al servicio de los municipios del Estado de México no tienen derecho a demandar la reinstalación en el empleo o indemnización constitucional por motivos de un despido injustificado. Dicho razonamiento se elevó a jurisprudencia en 2005.

Con lo anterior podemos apreciar que desde la séptima época la interpretación jurídica de nuestros máximos tribunales en vez de mejorar, se mantiene inamovible.

Los principales razonamientos de la SCJN para fomentar una inadecuada exclusión para los trabajadores burocráticos de confianza se resumen en el amparo directo 55/2012, de entre ellos destacamos los siguientes:

- De la interpretación de la fracción IX *a contrario sensu* y de la fracción XIV, del artículo 123, apartado B, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo.
- Aunque la Constitución no especifica la prohibición de tal derecho, la SCJN lo justifica al mencionar que: *“la misma no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, sino que basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar, por exclusión, que no pueden gozar de los otorgados a los de base, es decir, si tal fracción únicamente indica que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, entonces únicamente tienen derecho a esos beneficios”*.⁶⁵
- Lo anterior, lo considera válido porque refleja de manera auténtica el sentido, pensar e intención del Constituyente Permanente, y en sus palabras: *“razón por la cual no cabe una interpretación distinta... Esa restricción constitucional, encuentra plena justificación en la medida de que en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los trabajadores de confianza realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado”*.⁶⁶

⁶⁵ Cfr. *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24902&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2005823>, consultado el 18 de octubre de 2017.

⁶⁶ Idem.

- Considera adecuado otorgarles a los titulares la atribución de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público, lo cual justifica su libre remoción.

La principal justificación de la SCJN es la interpretación a *contrario sensu*, menciona la intención del Constituyente Permanente de realizar la disminución de derechos en la antes mencionada reforma de 1960,⁶⁷ al contemplar únicamente los derechos de protección al salario y seguridad social, con lo cual se delegó la posibilidad de negarles los demás derechos. Aunque la misma contrasta con la máxima de *todo lo que no está prohibido, está permitido*, postulado más benéfico para la persona, discusión que se aborda en el siguiente capítulo junto con el cuestionamiento de la afirmación de garantizar la mayor eficiencia y eficacia en el servicio, y la remoción libre para los titulares.

La falta de estabilidad laboral tiene diversas vertientes, algunas de ellas se abordan más adelante, en este momento, se nombran las siguientes:

1.- Como regla general a los trabajadores burocráticos de confianza, cuando son despedidos injustificadamente, se les niega el derecho y la acción para reclamar indemnización constitucional o su reinstalación en el empleo. De acuerdo con el derecho de la protección al salario, únicamente pueden demandar el pago de las prestaciones adeudadas y salarios caídos.⁶⁸

2.- En algunos casos se les impone la categoría de trabajador de confianza cuando a los empleados que ocupan puestos de nueva creación, aunque no realicen funciones inherentes a tal categoría. Por ejemplo, para incrementar la ocupación laboral de personas con discapacidad dentro de la administración pública de la ahora Ciudad de México, el 25 de noviembre de 2015 el Jefe de Gobierno otorgó 300 plazas con la consigna de empleo permanente,⁶⁹ aunque cuando se crearon dichas plazas denominadas Apoyo Administrativo en áreas específicas, todos los beneficiarios ostentaron puestos de confianza, es decir, sin estabilidad en el empleo, en los ejercicios de 2015 y 2016 se otorgaron 485 y 241 plazas, respectivamente, en total se

⁶⁷ Cfr. p.p. 10 y 11.

⁶⁸ Cfr. *SALARIOS CAÍDOS. DEBEN PAGARSE A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, CUANDO SE DETERMINA LA ILEGALIDAD DE SU DESPIDO. COLEGIADOS CASO GENERAL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS*, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005728&Clase=DetalleTesisBL>, consultado el 18 de octubre de 2017.

⁶⁹ Cfr. *Entrega Jefe de Gobierno 300 plazas laborales a personas con discapacidad*, <http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/entrega-jefe-de-gobierno-300-plazas-laborales-a-personas-con-discapacidad-boletin>, consultado el 10 de enero de 2017.

otorgaron 726 plazas con las mismas características.⁷⁰ Lo cual demuestra la conveniencia del Estado-Patrón de otorgar la categoría de confianza a una gran cantidad de trabajadores en vez de asumir por completo sus responsabilidades laborales.

3.- Carecen de recursos legales cuando se encuentran en el supuesto de un despido injustificado, ya que la mayoría de las veces la defensa jurídica de los titulares ante una demanda, opone la excepción de pérdida de la confianza, concepto no descrito por la Ley, cuyo breve señalamiento en la jurisprudencia TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. PERDIDA DE LA CONFIANZA origina interpretaciones subjetivas e incertidumbre jurídica, la cual en su parte total menciona que:

... aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, no puede negarse en ella un elemento subjetivo... Es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva, señala como posible causa la pérdida de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque esto en sí mismo no sea una falta de probidad.⁷¹

De ello podemos observar que reconoce el carácter subjetivo que origina el criterio de pérdida de confianza. Aunque a pesar de ello justifica su apoyo a tal criterio con el siguiente ejemplo: un patrón puede prejuzgar negativamente el desempeño ético de un cajero que en su tiempo libre con frecuencia apueste en juegos de azar. Y tal ejemplo resulta inquietante porque pueden tomarlo como referencia Magistrados, Jueces y el Estado-Patrón, para prejuzgar las decisiones personales de los trabajadores y compararlas con su desempeño laboral, cuya consecuencia para el trabajador de confianza es la pérdida del empleo por elementos carentes de validez. Permite el uso desmesurado de dicho criterio como causal de separación del empleo. Lo anterior resulta benéfico para la parte patronal exclusivamente. La referida jurisprudencia comienza con un aparente análisis lógico-jurídico para conceptualizar la pérdida de confianza, el cual se queda en intento y únicamente justifica su carácter subjetivo.

El órgano jurisdiccional del Estado desafortunadamente la mayoría de las veces va a legislar e interpretar para el beneficio del propio Estado, como en el siguiente ejemplo. Jurisprudencia emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito:

⁷⁰ Información proporcionada por la Oficialía Mayor de la Ciudad de México, mediante la PNT, resolución del 6 de marzo de 2017.

⁷¹ Publicación en el Semanario Judicial de la Federación, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/252/252954.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2017.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO RECLAMAN LA REINSTALACIÓN Y LA DEPENDENCIA DEMANDADA ADUCE QUE DIO POR TERMINADA LA RELACIÓN LABORAL POR PÉRDIDA DE LA CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ESTÁ OBLIGADO A ANALIZAR LA RESOLUCIÓN DE BAJA NI LAS CAUSAS DE AQUÉLLA, TODA VEZ QUE DICHS SERVIDORES NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO.

Cuando un trabajador de confianza al servicio del Estado demanda la reinstalación y la dependencia demandada aduce que dio por terminada la relación laboral por haberle perdido la confianza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no está obligado a analizar las irregularidades de la resolución de baja invocadas por el servidor público, ni las causas de la pérdida de la confianza, toda vez que en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal dichos trabajadores no gozan de estabilidad en el empleo ... ⁷²

Lo anterior resulta conforme a los intereses del Estado y en detrimento de los trabajadores de confianza del mismo, además de estar inmersos en la inseguridad jurídica, son privados de recurso legal alguno cuando se les niega la posibilidad de acudir ante el órgano jurisdiccional para un seguimiento imparcial de sus reclamos, entonces, más allá de crear criterios en pro de la clase trabajadora, sólo continúan disminuyendo sus derechos.

A lo largo del presente capítulo se apreció la paulatina falta de interés del Estado-Patrón hacia el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores burocráticos de confianza, prerrogativa para la efectividad del Derecho Laboral y eje estructural de los individuos para un sano desarrollo.

El análisis previo es indispensable para poder entender a cabalidad los fundamentos de derechos humanos en los párrafos siguientes, porque nos ayuda a entender la perspectiva y los fundamentos del Estado-Patrón para negarles el derecho a la estabilidad laboral a los trabajadores de confianza. Con ello se busca comparar los intereses del Estado-Patrón y de los trabajadores, para confrontarlos bajo un juicio de valor en donde se ponderen a los individuos y no los intereses del sistema jurídico.

⁷² *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/161/161161.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2017.

CAPÍTULO III. DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LOS DERECHOS HUMANOS

En el presente capítulo se analiza la corriente humanista, la cual refuerza la idea de otorgar estabilidad laboral a los trabajadores burocráticos de confianza. También brinda al lector la opción de analizar dicha problemática con conceptos diferentes a los usuales.

Por ende, se aborda la necesidad de mejorar la legislación laboral mexicana mediante una plena integración de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Ya que para los legisladores los antecedentes constitucionales no fijaron un modelo a seguir y con el fin de reivindicar el espíritu progresista perdido en nuestro sistema jurídico, especialmente a nivel constitucional, se recurre al sistema de derechos humanos.

Se refuerzan los comentarios anteriores con la obligatoriedad de la reforma en derechos humanos, la cual tiene implícita la modificación de nuestras normas internas para lograr el mayor beneficio colectivo, tal y como en un principio fue el espíritu del Constituyente de 1917.

1. Derecho Internacional del Trabajo.

Nuestro numeral deriva del Derecho Internacional, el cual se divide en público, privado y social, mismo que se define como *“el conjunto de normas destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales”*.⁷³ Los sujetos internacionales son los Estados, las organizaciones e instituciones de carácter internacional, por ende el Derecho Internacional regula sus competencias y relaciones, también establece derechos y deberes dentro de la comunidad internacional.

Las normas jurídicas que reglamentan las relaciones internacionales antes descritas se constituyen en los instrumentos denominados tratados internacionales, cuyo fundamento jurídico se establece en la Ley Sobre la Celebración de Tratados publicada en el DOF el 2 de enero de 1992, donde se entiende por tratado a: *“el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos”*.⁷⁴ Por ende, cualquier

⁷³ SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional público*, decimoquinta edición, Porrúa, México, 1988, p. 3.

⁷⁴ Cámara de Diputados, *Ley sobre la celebración de tratados*, www.diputados.gob.mx/Ley

tratado internacional que tutele algún derecho humano se considera elegible para ser aplicado en nuestro ámbito nacional, siempre y cuando México sea parte del mismo, incluso aunque tal acuerdo internacional no verse específicamente sobre derechos humanos. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 también otorga una definición de tratado internacional, considerándolo como: “*cualquier acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular*”.⁷⁵ De lo anterior, se puede apreciar una definición más amplia, cuyos elementos de forma son que se celebre por escrito entre dos o más Estados y sea regulado por el derecho internacional, por ende, siempre y cuando se cumplan los anteriores requisitos, cualquier instrumento será denominado tratado internacional.

Los sistemas de derechos humanos derivan del Derecho Internacional Público, se subdividen a su vez en; el sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuyas diferencias se dirimen en la Corte Internacional de Justicia (CIJ), y en los sistemas regionales, los cuales son el americano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) protección garante por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el africano, árabe y europeo. Todos ellos se caracterizan por la novedad y mejoría implícita en sus constantes modificaciones, las cuales derivan en algunos casos de la presión social, por ejemplo; recientemente el sistema europeo otorgó a las personas físicas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) el derecho de interponer por sí mismas una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante una posible violación de derechos humanos.⁷⁶

Dicha inclusión se considera inconcebible e improbable para el sistema universal de derechos humanos, por no ser compatible con la teoría del sujeto del Derecho Internacional, la cual reconoce como únicas partes en el procedimiento contencioso a los Estados miembros de la ONU, los del Estatuto de la Corte o que hayan aceptado su jurisdicción bajo ciertas condiciones.⁷⁷ Tal teoría es una regla general aceptada por la mayoría de los sistemas regionales de derechos humanos.

En el caso del sistema americano, se consideran como partes en el procedimiento contencioso a los Estados parte únicamente. Los particulares y las

sBiblio/pdf/2016.pdf, consultado el 15 de febrero de 2018.

⁷⁵ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf, consultado el 28 de noviembre de 2017.

⁷⁶ *Cfr. Funcionamiento de la Corte Internacional de Justicia*, <http://www.un.org/es/ijc/how.shtml>, consultado el 15 de octubre de 2017.

⁷⁷ *Procedimiento contencioso*, Corte Internacional de Justicia, www.un.org/es/ijc/how.shtml, consultado el 15 de octubre de 2017.

ONG's pueden someter denuncias de posibles violaciones de derechos humanos a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual funge como filtro para determinar si es admisible o no. Si es admisible y la CNDH considera que existió una violación de derechos humanos, dictará una recomendación al Estado con plazo para su cumplimiento, si el Estado cumple en tiempo y forma con dicha recomendación el procedimiento termina, si no lo hace, la CNDH puede remitir el caso ante la CIDH o publicarlo en su informe anual. Se aplica un procedimiento muy similar para los particulares y las ONG's en el caso del sistema africano y árabe de derechos humanos.

La función de la CNDH como intermediaria causa retrasos y restricciones. La exclusión del acceso directo de particulares y asociaciones aunado con la posibilidad de los Estados miembros de realizar reservas en los convenios propuestos o no signarlos fomenta la ineficiencia de nuestro sistema regional,⁷⁸ al contrario de lo que sucede en el sistema europeo, el cual les prohíbe a los Estados miembros realizar reservas en cuestiones de derechos humanos, en concreto al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y sus protocolos.⁷⁹

Es relevante la reforma del sistema regional europeo por la postura firme que representa la prohibición a sus Estados miembros de restringir los derechos humanos. Dicho sistema se negó a continuar con un esquema de exclusiones y reivindicó la importancia del individuo en el sistema jurisdiccional humanitario. Con base en tal ejemplo de lucha y progreso, se insta al Estado mexicano a no mantenerse dentro de la comodidad que brindan las exclusiones y sea quien brinde nuevamente un ejemplo de progreso al otorgarles a los trabajadores burocráticos de confianza la estabilidad laboral planteada.

Históricamente, se relata *grosso modo* las condiciones favorecedoras para la implementación de una regulación supranacional laboral. En vista de las necesidades sociales alrededor del mundo, dos empresarios, Robert Owen de Gales y Daniel Legrand de Francia,⁸⁰ lucharon por brindar una protección equitativa y justa para los trabajadores válida en todo el mundo. Posteriormente, con tal finalidad se creó la OIT

⁷⁸ *La crisis del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la luz de algunos estándares internacionales en materia judicial*, <http://thomsonreuterslatam.com/2017/01/la-crisis-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-a-la-luz-de-algunos-estandares-internacionales-en-materia-judicial/>, consultado el 28 de noviembre de 2017.

⁷⁹ *Cfr. Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus protocolos*, http://www.echr.coe.int/Do%20cuments/Convention_SPA.pdf, consultado el 15 de octubre de 2017, p. 29.

⁸⁰ *Orígenes e historia de la Organización Internacional del Trabajo*, http://www.ilo.org/global/A%20bout_the_ILO/lang--es/index.htm, consultado 14 de junio de 2015, p. 1.

contenida en el Tratado de Versalles el 20 de abril de 1919, perteneciente a la Sociedad de Naciones precursora de la ONU, cuyos antecedentes fueron la Asociación Internacional de Trabajadores en 1864, la Conferencia Internacional de Legislación de Trabajo en 1890, el Congreso Internacional de Reformas Sociales en 1897 y la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores en 1901, esta última fue el antecedente directo de la OIT.

La Carta de Berna de 1917 fue el antecedente directo del Tratado de Versalles, redactado por dos conferencias internacionales de trabajadores, dicho antecedente y la presión de las organizaciones obreras culminó en la designación de una Comisión Legislativa de Trabajo, ella se encargó de redactar la parte XIII del Tratado de Paz. La intervención de Suiza fue determinante para la creación del Tratado de Versalles, gracias a su experiencia para enfrentar problemas relativos a la protección de los trabajadores dentro de su historia política nacional.⁸¹

El Derecho Internacional del Trabajo deriva del aspecto social del derecho de gentes, se materializa en el Código Internacional del Trabajo (CIT), cuya integración es mediante los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia General de la OIT, fueron creados para ser los pilares de la política laboral de los países miembros. Tienen como objetivos, entre otros, difundir los derechos fundamentales de la clase trabajadora y su aceptación global, los Estados tienen el compromiso de respetarlos e incluirlos en sus legislaciones internas. Su objetivo es el desarrollo económico y social equitativo, para que el progreso de la sociedad sea coherente con el crecimiento económico de los países. Busca la unificación del Derecho Laboral mundialmente. Su objetivo es el progreso y la protección vanguardista de los trabajadores, de la cual se hablará a continuación.

2. Organización Internacional del Trabajo.

La constitución de la OIT surge en el Tratado de Versalles de 1919, para su creación se instauró una Comisión de Trabajo compuesta por nueve países y presidida por Samuel Gompers, en la cual se determinaron sus principios rectores y su estructura básica como organismo especializado. Recalcó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar la paz universal y permanente mediante la satisfacción de derechos básicos. Tiene tres órganos de gobierno los cuales son la Conferencia General, integrada con representantes de los Estados miembros, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, cada uno desarrolla funciones

⁸¹ Cfr. *La Organización Internacional del Trabajo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2425/6.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2017, pp. 4, 5 y 6.

diferentes e igualmente valiosas, para el óptimo desempeño de sus cargos tienen auxiliares como comités de estudios, de asesorías, de divulgación y otros.⁸²

La OIT fue la primera organización en establecer de manera tripartita su órgano ejecutivo con representantes de gobiernos, empleados y trabajadores, su creación tuvo consideraciones humanistas, políticas, económicas y de seguridad, cuya inspiración fue la terminación de la Segunda Guerra Mundial en el marco de la Sociedad de Naciones.⁸³

Posteriormente en la Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944, se ampliaron los fines y objetivos de OIT, de los cuales son relevantes los siguientes:

Todos los seres humanos sin distinción de raza, religión o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. El logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.⁸⁴

De lo anterior se hace hincapié en que todos los seres humanos deben de gozar de las condiciones de libertad, dignidad y seguridad económica, cuya injerencia directa para su total realización recae en las políticas de cada Estado, por ende los Estados pueden incurrir en responsabilidad por su omisión.

La OIT tiene un total de 188 convenios,⁸⁵ referentes a diversos temas de carácter laboral y social, se clasifican de acuerdo con su contenido o prioridad, dentro de las últimas se destacan los denominados fundamentales, los cuales contienen los objetivos principales de la OIT, orientados a garantizar la vida, salud, buen trato en las relaciones de trabajo, respeto a la calidad humana y a las libertades colectivas. Representan la evolución normativa de la OIT y por medio de ellos la misma establece normas que armonizan los intereses del capital y del trabajo, de acuerdo con la justicia social y una política laboral adecuada.

Los convenios se adoptan en el seno de las Conferencias Internacionales cuando votan a favor las 2/3 partes de los delegados presentes, se caracterizan porque

⁸² Cfr. *Órganos Fundamentales de la OIT*, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28667/25918>, consultado el 25 de septiembre de 2017, p. 10.

⁸³ Cfr. *Órganos autónomos de la ONU*, <http://www.un.org/es/aboutun/uninbrief/institutions.shtml>, consultado el 12 de agosto de 2017, p. 1.

⁸⁴ *Declaración de Filadelfia*, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1944/44B09_10_span.pdf, consultado el 19 de junio de 2016, p. 1.

⁸⁵ *Convenios de la OIT*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:3962380214046357:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4, consultado el 19 de junio de 2016.

son vinculantes para los países miembros que los ratifican, el fin que persigue es su materialización en el derecho interno de los Estados. Las recomendaciones no son vinculantes, proporcionan orientación para guiar la política nacional, con frecuencia son creadas para complementar a los convenios, las cuales en ocasiones dependiendo de su relevancia, con el tiempo y bajo los procedimientos descritos, pueden elevar su calidad a convenio.

Cuando un Estado ratifica un convenio adquiere la obligación de someterse a procedimientos para garantizar su correcta aplicación, para ello la OIT emplea procedimientos denominados Métodos para el Control y Observancia de las Obligaciones establecidas en los convenios.

México ingresó a la OIT el 12 de septiembre de 1931, desde entonces, cuenta con una delegación permanente representante de los trabajadores y patrones en el Consejo de Administración, ha ratificado 79 convenios de los 188 adoptados por la OIT.⁸⁶

3. Los Derechos Humanos, sus principios y su jerarquía.

Se inicia con la definición de derechos humanos, de acuerdo con Nicéforo Guerrero Espinosa son: *“aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona por el mero hecho de su condición humana, al otorgarle las garantías mínimas para tener una vida digna”*.⁸⁷ De ello se infiere el amplio alcance que los caracteriza, buscan que su titular goce de una vida de calidad y procuran su desarrollo integró en la sociedad.

La Convención Americana de los Derechos Humanos los define como: *“los derechos esenciales del hombre, no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”*.⁸⁸ Reafirma que los derechos humanos no derivan de su nacionalidad y son prerrogativas

⁸⁶ *Convenios de la OIT ratificados por México*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:1697264540753:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4, consultado el 19 de septiembre de 2017.

⁸⁷ GUERRERO ESPINOSA, Nicéforo, *Los derechos humanos en la diversidad cultural*, file:///C:/Users/DespachoJur%C3%ADico/Downloads/revista_17.pdf, consultado el 1 de octubre de 2017, p. 174.

⁸⁸ *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969*, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm, consultado el 1 de octubre de 2017, p. 1.

mínimas de toda persona, cuyo respeto y observancia debe ser garantizada por los Estados.

Por último, la SCJN los define como:

Atributos inherentes a la dignidad humana superiores al poder del Estado. La dignidad de la persona humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos u otros derechos necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad; reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano que debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna. Los derechos humanos son universales en tanto son inherentes a todas las personas y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad.⁸⁹

De ello se deduce la supranacionalidad implícita en los derechos humanos, los cuales tienen como finalidad exaltar la dignidad de las personas. El Estado tiene el deber de garantizarlos, respetarlos y procurarlos, por ende, recae en él la obligación de hacer.

En las anteriores definiciones se destaca la responsabilidad del Estado de reconocer, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con independencia de su sistema político, económico y social, dichas prerrogativas deben ser el fundamento de su actuación. El reconocimiento y protección de tales derechos recae en los sistemas de derechos humanos, los cuales en aras de que todos los gobernados gocen efectivamente de los mismos por el simple hecho de su condición humana, fijan pautas y estándares mínimos a los que los sistemas jurídicos internos deben adecuarse.

Los derechos humanos han evolucionado lentamente, como lo señala Modesto Seara Vázquez: “es curioso comprobar la evolución que se ha producido en materia de derechos del hombre, evolución que, comenzada bajo un aspecto de simples declaraciones sin alcance práctico presenta una tendencia, cada vez más marcada, hacia una institucionalización de estos derechos ... ”⁹⁰ Tal y como lo narra, esta corriente inició como simples declaraciones, sin carácter vinculatorio y con carencia de coercitividad, lo anterior cambio con la implementación de los convenios, los cuales

⁸⁹ *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf, consultado el 20 de junio de 2015.

⁹⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *El individuo ante las jurisdicciones internacionales en la práctica actual*, http://www.modestoseara.com/articulos/individuo_jurisdicciones_internacionales.pdf, consultado el 17 de septiembre de 2017, p. 220.

tienen carácter obligatorio para los Estados miembros, la coercitividad la brindan los sistemas de derechos humanos a través de sus Tribunales Internacionales.

Con el fin de facilitar el estudio y análisis de los derechos humanos, la CNDH los clasifica en tres generaciones⁹¹ de acuerdo con su orden cronológico, a continuación se describen brevemente:

Derechos humanos de primera generación. También denominadas libertades clásicas, surgen a finales del Siglo XVIII, se refieren a los derechos civiles y políticos, protegen la esfera de libertades fundamentales del ser humano, por ejemplo: Todo individuo tiene derecho a la vida, libertad, libertad de opinión y expresión de ideas, seguridad jurídica, circular libremente, a elegir su residencia; los hombres y las mujeres poseen iguales derechos; nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada y familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación, etc. Ante tales derechos, el Estado debe de mantener al margen su participación para garantizar su pleno ejercicio.

Derechos humanos de segunda generación. Surgen a principios del Siglo XX, son los derechos económicos, sociales y culturales, tutelan a grupos en desventajas, su objetivo principal es asegurarse de la satisfacción de las necesidades básicas de las personas con el fin de que tengan una vida digna, para ello son necesarias condiciones adecuadas sociopolíticas en los sistemas jurídicos. Por ejemplo, se mencionan los siguientes: Derecho a una vivienda digna, a la salud, alimentación, seguridad social, al trabajo digno, a formar sindicatos, a tener acceso a la cultura, etc. Ante tales derechos el Estado adquiere una obligación de hacer respecto de promover, respetar y velar por la plena vigencia de los mismos.

Derechos humanos de tercera generación. Surgen a partir de 1960, también se les conoce como derechos de solidaridad, consideran al hombre como integrante de una sociedad y no individualmente, de tal forma son dirigidos a resolver problemáticas inherentes de la humanidad con la finalidad de lograr el progreso nacional y mejorar el nivel de vida de los gobernados. Para ello, es necesario un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional, dentro de las cuales destacan los siguientes; El derecho a la paz, a la libre autodeterminación de las naciones, a un medio ambiente sano, a la identidad nacional y cultural, a la cooperación internacional y regional, al patrimonio común de la humanidad, etc. En ese panorama el titular del derecho, el Estado, es al mismo tiempo el responsable de

⁹¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos?*, http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos, consultado el 21 de junio de 2015.

su realización. El sistema internacional de derechos humanos y el Estado miembro comparten la responsabilidad de su correcta aplicación.

Se aprecia en las anteriores clasificaciones que, dependiendo de los derechos tutelados, va a cambiar el grado de responsabilidad del Estado hacia cada una de ellos. En relación con la primera generación, el Estado debe vigilar su correcto desarrollo pero sin su intervención, existe una línea clara respecto de lo que el Estado puede y no puede hacer, porque su participación activa podría ser un impedimento para el desarrollo democrático del Estado. En la segunda clasificación, el Estado debe de adoptar una postura proteccionista, su intervención es relevante por ser quien tiene los medios para procurar la vida digna de sus gobernados. En la tercera clasificación el Estado tiene la obligación de hacer, de procurar, de materializar los objetivos planteados, pero tal responsabilidad es compartida con la comunidad internacional para su máxima protección.

La base de los sistemas de derechos humanos son los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad,⁹² los cuales funcionan también como criterios de interpretación, por tal relevancia se enuncian a continuación:

a) Universalidad. Menciona que los derechos humanos son inherentes a todos por igual. Protege la dignidad de las personas independientemente de su nacionalidad y cuya correcta aplicación procura la comunidad internacional. Son intangibles, por ello aunque los Estados entren en algún estado de excepción no se pueden suspender, por tener su respaldo en los principios del derecho internacional humanitario. Deben ser aceptados y respetados por todos los Estados, independientemente de su sistema político, económico y social.

b) Interdependencia. Los derechos humanos no se pueden entender de forma aislada o con algún orden de prelación, ya que son parte de un todo, por ende, se encuentran relacionados entre sí, de esa manera, un derecho depende de otros para su existencia, por ello, todos los derechos humanos merecen la misma procuración e importancia.

c) Indivisibilidad. Este principio surge de la unidad formada por los derechos humanos ya que entre ellos se refuerzan recíprocamente como componentes de un solo sistema de derechos, no pueden entenderse de forma aislada, en consecuencia, los Estados no pueden reconocer ciertos derechos y desconocer otros, porque

⁹² Corte Internacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, <http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf>, consultado el 21 de junio de 2015.

produciría el goce parcial de derechos. Para que tengan plena vigencia se deben contemplar y salvaguardar de manera conjunta.

d) Progresividad. Se entiende como un proceso de metas a corto, mediano y largo plazo para el pleno reconocimiento y protección de los derechos humanos. Se caracteriza por la constante búsqueda de mejoría en el sistema de derechos humanos y su máximo exponente es el principio de no regresividad. No admite medidas restrictivas que disminuyan o menoscaben los derechos humanos, esto quiere decir que cuando un Estado reconozca derechos humanos no puede hacerlo en sus propios términos. Impone la responsabilidad a los sistemas jurídicos de implementar medidas necesarias para su plena realización. Menciona que los Estados podrán incurrir en responsabilidad cuando no respeten este principio, ya sea por restringir la aplicación de derechos humanos o por reconocerlos en su legislación interna y después abrogarlos.

De lo anterior, se deduce que todos los derechos humanos están íntimamente relacionados, sin orden de prelación o jerarquía. Son inherentes a los seres humanos por su naturaleza sin distinción alguna, cuya protección y salvaguarda es responsabilidad del Estado y de los sistemas garantes humanistas. Cuyo reconocimiento no puede ser limitado o condicionado y una vez instaurado no puede ser abrogado.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el DOF la trascendente reforma constitucional en materia de derechos humanos, misma que se transcribe a continuación:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

...⁹³

De la cual se aprecia el propósito de armonizar el marco constitucional mexicano con la corriente humanista. Cuyos convenios son derecho vigente en nuestro sistema jurídico, siempre y cuando el Estado Mexicano sea parte de los mismos. Al

⁹³ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf, consultada el 18 de mayo de 2015.

mencionar el reconocimiento de los derechos humanos para todos los gobernados, implica una obligación para el Estado mexicano de adecuar sus normas con las disposiciones convencionales. Establece como criterio de interpretación al principio *pro persona*, mismo que se abordará más adelante.

La inclusión de los derechos humanos en la legislación mexicana se admitió con recelo y cuestionamientos, las preguntas ante ese cambio fueron: ¿Por qué dejan de ser garantías individuales los derechos fundamentales contemplados a nivel constitucional? Y ¿Por qué ahora se denominan derechos humanos? Se responde ellas con la cita de Miguel Carbonell, quién expresa: “*Los derechos humanos son de carácter sustantivo, mientras que las garantías son de carácter procesal, es decir, una garantía es un instrumento formal de protección de los derechos por lo que no debe ser confundida con los derechos mismos*”.⁹⁴ De lo anterior, se deduce la generalidad de los derechos humanos, los cuales al ser sustantivos son aplicables en todo el mundo, sin necesidad de ser reconocidos en un sistema jurídico. Debido a su importancia, son considerados como prerrogativas de los seres humanos por su intrínseca naturaleza, es decir, son derechos *per se*. De forma contraria, las garantías individuales al ser procesales tienen un carácter de territorialidad, su protección se limita a un país en específico, el cual puede abstenerse de reconocer ciertos derechos humanos en sus garantías individuales, en cambio, los derechos humanos son irrenunciables y absolutos.

Se denominan principios rectores a los criterios de interpretación determinados por el sistema universal de derechos humanos, los cuales fungen como medio de control para evitar su incorrecta interpretación. Protegen su contenido al evitar que los derechos humanos se minimicen o alteren cuando se incorporen en las leyes nacionales o cuando se pondere en dos ordenamientos el mismo derecho con distintas apreciaciones.

La corriente humanista tiene diversos criterios interpretativos, los más relevantes se mencionan a continuación:

1. El principio de *interpretación conforme*: De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) es: “*una figura jurídica hermenéutica que permite la materialización efectiva y expansiva de los derechos fundamentales, además de la armonización entre las normas de derechos humanos con el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, atendiendo siempre el principio pro*

⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, segunda edición, España, Trotta, 2010, p. 60.

persona".⁹⁵ Es decir, procura la adecuada aplicación de los derechos humanos mediante el equilibrio de las normas constitucionales y las convencionales. Su función es armonizar el contenido de ambos sistemas jurídicos, para que no exista un bloque de constitucionalidad frente a las normas internacionales. Problemática que se aprecia en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹⁶ en ella se menciona la novedad de este principio en el ámbito nacional, el cual se introdujo mediante la sentencia de Rosendo Radilla Pacheco, al mencionar que: "en términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana".⁹⁷ Es decir, no realizó un examen minucioso de la convencionalidad del artículo constitucional, únicamente se enfocó en la interpretación conforme del artículo nacional y de las normas convencionales invocadas referentes al debido proceso y al acceso a la justicia, para compaginar los valores, principios y normas protectoras de cada uno de ellos. En fin de este principio es complementar el derecho nacional con el internacional para lograr el mayor beneficio posible a favor de las personas, lo cual es coherente con el principio de progresividad de los mismos. Al contrario, ponderar un bloque de constitucionalidad frente a disposiciones convencionales, es un retroceso.

2. El principio *pro persona*: Es la interpretación más favorable en beneficio de los seres humanos. Incluso ante una controversia donde se contrapongan derechos tutelados por la constitución y un tratado internacional, el presente criterio implica la elección de preferir a la norma que ampare la protección más amplia y benéfica para la persona, por ende la supremacía constitucional (interpretación restrictiva) es excluida.

⁹⁵ Universidad de La Rioja, *El principio de interpretación conforme en el derecho constitucional mexicano*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5015050.pdf>, consultado 25 de febrero 2018.

⁹⁶ Cfr. Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL>, consultado el 6 de octubre de 2017.

⁹⁷ *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2017, p. 92.

Estos principios de interpretación auxilian a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para la correcta aplicación de los derechos humanos. Sin embargo, su adopción por ser novedosa, causa desagrado ante conceptos arraigados como el denominado margen de discrecionalidad e impide la plena vigencia de las normas convencionales.

Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la jurisprudencia DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL⁹⁸, de la cual se deduce que cuando exista controversia respecto de la aplicación amplia de algún derecho humano contenido en un tratado internacional y sobre ese mismo derecho exista una restricción constitucional, se deberá aplicar la restricción hecha en el texto constitucional y no la interpretación *pro persona* como lo dispone el artículo 1° de la Constitución. En otras palabras, sobrepone un bloque de constitucionalidad al elegir la supremacía constitucional.

Ante esa idea, se analiza el voto concurrente de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, el cual menciona:

... la integración de los derechos humanos de fuente internacional, no implica de manera automática su primacía frente a los de fuente nacional o su aplicación irrestricta, pues precisamente la autoridad nacional, cuenta con un margen de acción para determinar el caso particular.

...

Así, el método que el aplicador jurídico considere en el caso sometido a su conocimiento, deberá ser analizado en combinación con el llamado margen de apreciación, o también denominado margen de discrecionalidad, del cual disponen los Estados parte, que permite la injerencia de conceptos arraigados en la historia, cultura jurídica o realidad económica y social, entre otros ...⁹⁹

En el razonamiento inserto, se aprecia una interpretación restrictiva de los derechos humanos, en el cual equivocadamente se prefieren los derechos constitucionales con base en la facultad discrecional del Estado. Lo anterior atenta

⁹⁸ Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL>

⁹⁹ Cfr. *Voto concurrente Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41359&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>, consultado el 10 de noviembre de 2017.

contra el *principio pro persona*, de interpretación conforme y el de progresividad, ya que el Estado por mandato constitucional eligió reconocer a los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales. En caso de controversia se tiene que interpretar conforme al principio *pro persona*, no mediante el margen de discrecionalidad, aunque ello descarte a los derechos contemplados en la Constitución, ya que la misma dicta la armonía de su contenido con las disposiciones internacionales, por ende, los derechos humanos no deben de ser limitados o restringidos por las leyes nacionales, sino al contrario, las normas internas deben de adecuar sus normas a aquellas disposiciones.

La ponderación de la Constitución ante normas internacionales de derechos humanos es contraria a lo dispuesto en su artículo 1º y es un rechazo a la reforma en dicha materia, por ello obtuvo dos votos en contra. Uno de ellos lo emitió el Ministro José Ramón Cossío Díaz:

El motivo alegado en todo momento para introducirle cambios sustanciales al proyecto fue la búsqueda de una solución operativa en materia de derechos humanos. Invocando de manera reiterada la necesidad de encontrar una solución de consenso al problema que la Corte tenía que resolver, como si lo importante del caso fuera el establecimiento de un criterio, cualquiera que éste fuera.¹⁰⁰

De lo anterior se deduce el motivo interno para la adopción del criterio contrario a lo dispuesto por el artículo 1º Constitucional, incongruente con la correcta aplicación y visualización de los derechos humanos, el cual fue en ese sentido por la falta de consenso al momento de la votación, es decir, por no tener los votos suficientes para aprobarla de otro modo. El Ministro emitió un voto particular por considerar incongruente el contenido de la referida jurisprudencia con la correcta aplicación de los derechos humanos con base en el principio *pro persona*.

Si hacemos un estudio de lo dispuesto por el actual artículo 1º constitucional, en ningún momento hace referencia a la supremacía constitucional, de hacerlo, no se podría aplicar la protección más amplia a la persona derivada de los derechos humanos, diría la protección más amplia a la persona derivada de los derechos reconocidos en la Constitución y ¿Para qué hacer una reforma en ese caso? Lo anterior, se considera un desconocimiento de lo dispuesto en el propio texto constitucional, al interpretar indebidamente una jerarquía constitucional para desplazar a los derechos convencionales, al suprimir los principios de universalidad y progresividad, y especialmente para no armonizar el contenido de los derechos

¹⁰⁰ *Voto particular Ministro José Ramón Cossío Díaz*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41356&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>, consultado el 10 de noviembre de 2017.

humanos con sus normas, jurisprudencias, etc. Descarta la posibilidad de resolver alguna problemática mediante la aplicación efectiva del principio *pro persona* y elimina la plena igualdad de los derechos humanos frente a la Constitución.

Dicha jurisprudencia puede ser sometida al criterio de la CIDH o de la CIJ, por el simple hecho de transgredir el principio de progresividad, ya que si el Estado mexicano había realizado un importante avance en materia de interpretación amplia de los derechos humanos, con esta jurisprudencia existe un retroceso grave como bien advierte el Ministro Cossío Díaz:

La resolución adoptada significa una regresión grave respecto a lo que habíamos votado en otros asuntos en los que, precisamente, existían soluciones diversas entre las normas convencionales y constitucionales en materia de derechos humanos. Por ello, el efecto de la resolución mayoritaria resulta contrario al principio de progresividad... la convicción sobre la interpretación que debe darse a la Constitución no puede ceder.¹⁰¹

Tal regresión nos lleva a seguir bajo la hipótesis planteada por las garantías individuales, derechos válidos únicamente si son reconocidos por un Estado y sujetos a territorialidad, incompatibles con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad propios de los derechos humanos.

El Ministro Luis María Aguilar Morales, emitió otro voto particular, en el cual también consideró a los derechos humanos en un plano de igualdad con la Constitución, siempre que regularan un derecho a favor de las personas superior al contemplado en el orden constitucional, consideró a la jerarquía antes descrita como ineficaz para el sistema de derechos humanos, y de acuerdo con sus propias palabras: “los preceptos de la Constitución Federal y las normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales no se relacionan jerárquicamente, sino que con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 estos últimos se incorporan al catálogo constitucional de derechos humanos”.¹⁰² Por ende, deducimos que considera a los derechos humanos como parte de la Constitución al ser reconocidos en ella o en los tratados internacionales signados por el Estado.

La reforma en materia de derechos humanos consagró claridad en el progreso nacional, pero como se mencionó *ut supra*, la plena vigencia del sistema de derechos humanos y su debida interpretación aún es una meta lejana. La hipótesis correcta, sería que por el simple hecho de constituir derechos humanos reconocidos a favor de

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Cfr. *Voto en contra Luis María Aguilar Morales*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41357&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>, consultado el 10 de noviembre de 2017.

los mexicanos, su ejercicio no debe restringirse ni suspenderse, lo cual es totalmente coherente con la reforma en dicha materia y los principios antes mencionados.

En la práctica jurídica es inoperante el reconocimiento amplio de los derechos humanos, ya que constantemente se oponen restricciones para su plena eficacia a través de jurisprudencias como la mencionada, el aspecto negativo es que tales restricciones se emiten por los órganos jurisdiccionales encargados de su protección.

4. Trabajo Digno.

A través del desarrollo de las sociedades, el ser humano ha librado innumerables luchas en pro de su dignidad, su esfera personal y en pro de un empleo decente. Incluso, en la actualidad aún busca la completa protección de tales aspectos.

Al realizar el presente análisis sobre la legislación laboral nacional, se percibe la necesidad de innovar sus criterios normativos en beneficio de los trabajadores burocráticos de confianza, con el ánimo de que esta mejora normativa los ayude a enfrentar con mayor protección la realidad económica de nuestro país.

El concepto de trabajo decente se mencionó por primera vez en la Memoria del Director de la OIT en 1999, en la 87ª Conferencia Internacional celebrada en Ginebra, Suiza, en la cual lo describe como:

El trabajo productivo realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, en el cual los derechos son protegidos, que cuenta con remuneración adecuada y protección social, el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.¹⁰³

De acuerdo con lo anterior se consideran componentes esenciales de la relación laboral aquella que implique la libertad, equidad y seguridad para el empleado. Resaltamos la figura de seguridad, la cual puede ser en sus dos aspectos, el de seguridad laboral o el de su protección personal al desarrollar sus actividades.

Posterior a esa idea inicial, el Director de la OIT ha mencionado los objetivos que busca el trabajo decente:

Es la aspiración más sentida por hombres y mujeres, se trata del trabajo que permite satisfacer las necesidades personales y familiares de alimentación, salud y seguridad, así como educar a los hijos, se trata del trabajo que asegura ingresos

¹⁰³ Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo decente, concepto e indicadores de la OIT*, <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf> consultado el 30 de noviembre de 2014.

al llegar la época de jubilación y en el cual los derechos laborales fundamentales son respetados.¹⁰⁴

De lo anterior, se infiere que el trabajo decente será el cual contribuya en la satisfacción de las necesidades personales y familiares, cuya seguridad permita la continuidad de sus ingresos hasta su jubilación.

El trabajo decente no tiene definición porque se compone de un conjunto de postulados cuyo fin es orientar, de manera general, las políticas laborales del mundo, y de manera específica, a las reformas legales en materia laboral. Dentro de los cuales, se menciona que el trabajo decente debe de respetar la dignidad del trabajador al brindar un equilibrio entre la vida profesional y familiar.

Por ende, podemos concluir que los trabajadores burocráticos de confianza no gozan de un trabajo digno, por su falta de seguridad en el empleo, de horario fijo de ingreso y egreso, y de periodos vacacionales, lo cual les impide tener un equilibrio entre su vida familiar y laboral.

5. Posibles violaciones de derechos humanos por el Estado mexicano.

En el entendido de que el Estado tiene la obligación de procurar la debida aplicación de los derechos humanos de los tratados internacionales que firma y ratifica, así como los lineamientos de la OIT, se considera que podrían violar los derechos humanos previstos en los ordenamientos descritos más adelante, por no homologar su legislación nacional con lo dispuesto en los mismos y al no respetarlos. Para que dicha homologación sea conforme a derecho debe ser de acuerdo con el artículo 135 constitucional, el cual dispone:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Op. Cit., p. 142.

Para que la homologación legislativa sea una realidad, se deben de realizar las modificaciones pertinentes en una propuesta de reforma, posteriormente la misma se turna al Congreso de la Unión para su aprobación por el quórum requerido, después se dirige a las legislaturas de los Estados para su conformidad o desaprobación, si se obtiene el consenso necesario se publica en el DOF.

A continuación se analizan diferentes tratados internacionales, en los cuales se plasma responsabilidad de los Estados de brindar a sus gobernados empleos estables, condiciones equitativas y satisfactorias en los mismos, una limitación razonable de la jornada laboral, vacaciones, etc. Con el fin de fomentar el pleno desarrollo de las personas y a su vez el progreso social.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se disponen los artículos:

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

...

Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.¹⁰⁶

De dicha declaración podemos deducir que toda persona tiene derecho a un trabajo con condiciones equitativas y satisfactorias, así como a la protección contra el desempleo, lo cual se traduce como el derecho a la estabilidad en el empleo. También establece la importancia de una adecuada jornada de trabajo y vacaciones.

En la Carta de la OEA se disponen los siguientes:

Artículo 33.

El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.

Artículo 45.

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe presentarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos,

¹⁰⁶ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/, consultado el 20 de marzo de 2017.

aseguren la vida, la salud, y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.¹⁰⁷

En ella se establece la responsabilidad para el Estado de brindar un orden social justo que contribuya al desarrollo pleno de la persona. El Estado tiene la doble Por ser los trabajos burocráticos dependientes del Estado, tiene la doble responsabilidad de hacer tal encomienda una realidad. Ello desafortunadamente no sucede así y en la práctica el Estado elude sus responsabilidades, como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo.

En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada el 10 de junio de 2008 se menciona que:

En el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, y para *situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente* como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, y que pueden resumirse como sigue:

...

i) promover el empleo creando un *entorno institucional y económico sostenible* en cuyo marco:

*-la sociedad pueda conseguir sus objetivos de desarrollo económico y de progreso social, así como alcanzar un buen nivel de vida; traducir el desarrollo económico en progreso social y el progreso social en desarrollo económico, fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas.*¹⁰⁸

De la anterior transcripción se infiere que, para que un Estado pueda lograr desarrollarse económica y socialmente de manera equitativa, su clase trabajadora debe de gozar de empleos decentes. Para lograr tal progreso, el Estado debe

¹⁰⁷ *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948, 1) firmado por México el 30 de abril de 1948, 2) aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 12 de noviembre de 1948, 3) ratificado por México el 23 de noviembre de 1948, 4) publicado en el DOF el 13 de enero de 1949, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_dia_rio=192309&pagina=10&seccion=2, consultado el 20 de marzo de 2017.

¹⁰⁸ Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf, consultado el 20 de junio de 2016.

reevaluar su postura y reconocer las relaciones laborales a su cargo. Dichas relaciones laborales deben ser acordes con un empleo pleno y productivo, con su ejemplo y dirección, las empresas privadas podrían reproducir lo mismo. La previa declaración a pesar de no estar ratificada por el Estado mexicano, toda vez que los únicos documentos que se ratifican son los convenios, fija un precedente importante por ser emitida por la OIT.

Los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales, nos confirman que el progreso social se alcanza mediante normas laborales que eleven el nivel de vida de los gobernados, y es la obligación del Estado mexicano, procurarlos, fomentarlos y plasmarlos en nuestra legislación nacional, para todos los trabajadores, incluso los de confianza. Para ello es necesario contar con una legislación adecuada, la cual reconozca la relación laboral del Estado-Patrón con los trabajadores de confianza y lo que ello implica.

Se considera que el Estado tiene una relación laboral no reconocida con los trabajadores de confianza, ya que como se mencionó previamente¹⁰⁹ únicamente considera establecida la relación de trabajo con los trabajadores de base.

A continuación se insertan diversos ejemplos, en los cuales el Estado-Patrón desconoce una relación laboral con los trabajadores burocráticos de confianza y confirma su inestabilidad laboral, se aprecia también la inobservancia de los tratados internacionales antes descritos:

En la siguiente jurisprudencia el Estado realiza un análisis para determinar el alcance del derecho a la estabilidad laboral dentro del servicio profesional de carrera, en el cual reconoce los motivos subjetivos por los cuales los trabajadores de confianza fuera de dicho servicio son separados del cargo:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ALCANCE DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y PERMANENCIA EN EL CARGO DENTRO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

... la modulación del referido derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo consiste precisamente en la posibilidad de ser indemnizados ante la falta de la acreditación de la causa de baja respectiva, sin que en ningún momento se haya referido el legislador a la reinstalación o reincorporación en el servicio como una alternativa ante la eventual separación injustificada del servidor público de carrera. En suma, tal derecho se circunscribe a *la imposibilidad de separar del servicio a los empleados públicos de confianza del Sistema con la emisión de un mero acto*

¹⁰⁹ Cfr., p. 22.

*administrativo o laboral, bajo criterios subjetivos, discrecionales o por razones de índole político.*¹¹⁰

Por ende, *a contrario sensu* significa que los trabajadores de confianza fuera del servicio profesional de carrera pueden ser separados del cargo con la emisión de un mero acto administrativo o laboral, o bajo criterios subjetivos o discrecionales, o por razones de índole político. Lo anterior es relevante porque el Estado-Patrón en su ánimo de proteger a los trabajadores de confianza pertenecientes al sistema de carrera, reconoce que los trabajadores burocráticos de confianza en general son sujetos de despidos injustificados.

En la siguiente jurisprudencia el Estado reconoce a la estabilidad laboral como un derecho humano:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO NO ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., dispone que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales. Ahora bien, si el Constituyente Permanente no tuvo la intención de otorgar a los trabajadores de confianza el derecho a la estabilidad en el empleo... entonces, por principio ontológico, no puede contravenir la Constitución General de la República, específicamente *el derecho humano a la estabilidad* en el empleo previsto únicamente para los trabajadores de base ...¹¹¹

Este razonamiento resulta bastante confuso, ya que la propia jurisprudencia reconoce a la estabilidad laboral como derecho humano, pero en vez de interpretarlo bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro persona*, sobrepone la supremacía constitucional, principio incompatible con los anteriores, por lo tanto su resolución es infructuosa y retrógrada porque limita el derecho humano de estabilidad laboral, y lo reconoce únicamente a favor de los trabajadores de base.

La siguiente jurisprudencia aborda la omisión del Estado de emitir criterios en pro de la estabilidad laboral para los trabajadores burocráticos de confianza, perjudicando

¹¹⁰ Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2010/2010227.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

¹¹¹ Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005824.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

el progreso social y procurando únicamente sus propios intereses, misma que se transcribe en su totalidad:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL HECHO DE QUE EL PATRÓN NO ACREDITE QUE LAS ACTIVIDADES QUE REALIZABAN ERAN DE CONFIANZA, NO IMPLICA NECESARIAMENTE EL OTORGAMIENTO DE UN NOMBRAMIENTO DE BASE.

El hecho de que la dependencia demandada no acredite que las actividades que el trabajador desempeñaba eran de confianza, cuando se excepcione en ese sentido, no necesariamente tiene como consecuencia jurídica inmediata que se tenga por satisfecha la pretensión del trabajador, en el sentido de que se le otorgue el nombramiento de base, ya que previamente deben considerarse los derechos escalafonarios de terceros y la disponibilidad presupuestal para la creación de una plaza permanente en la dependencia.¹¹²

Procesalmente, en el entendido de que cuando una parte no demuestra los extremos de su acción, implica que procede la acción de su contraparte, se genera el siguiente comentario: Cuando existe una controversia en cuanto al nombramiento del trabajador, la carga de la prueba de acreditar su dicho corresponde a la parte patronal. Por ello es ilógico que, incluso cuando la demandada no acredite que el trabajador realizaba actividades de confianza, aun con esa presunción de que lo narrado por la parte actora es cierto se le niegue el derecho y la acción para reclamar derechos como trabajador de base, primero por considerar los derechos escalafonarios de terceros, los cuales no son procedentes porque el actor en el juicio ya está devengando sus servicios, por lo tanto no es una vacante, y segundo porque la dependencia en cuestión tiene que verificar la disponibilidad presupuestal para la creación de una plaza permanente, es decir, el Estado se protege a sí mismo y contempla en primer término sí es conveniente para él otorgar los derechos que les correspondan a los trabajadores que están cumpliendo con el desempeño de su empleo. Por lo tanto, se aprecia el favoritismo para el Estado-Patrón y la tendencia a legislar a su favor.

La siguiente jurisprudencia es otro ejemplo de criterios benéficos del Estado para el Estado-Patrón:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO EXISTA CONFLICTO SOBRE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN LABORAL (CONFIANZA O DE BASE), EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR SI SE SATISFACEN LOS REQUISITOS DE LA ACCIÓN, AUN CUANDO EL PATRÓN NO HAYA OPUESTO EXCEPCIONES Y VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LA NORMA

¹¹² Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003427.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

COMPLEMENTARIA QUE PREVEA LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN, INCLUSO EN AQUELLAS DE CARÁCTER DIVERSO A LA MATERIA LABORAL.

..., se concluye que, por una parte, las funciones o actividades desempeñadas por el empleado pueden acreditarse con cualquier medio de prueba y no únicamente con el catálogo de puestos; y, por otra, que los elementos de la acción son una cuestión de orden público y, *cuando exista conflicto sobre la naturaleza de la relación laboral (confianza o de base), los juzgadores deben analizar si el trabajador satisface los requisitos de la acción, aun cuando la demandada no haya opuesto excepciones, ... pues de no hacerlo se llegaría al extremo de considerar a un trabajador con nombramiento de base como de confianza ... o viceversa, esto es, que un trabajador con nombramiento de confianza, por no ejercer las funciones o actividades de dirección obtuviera una estabilidad laboral, cuando constitucionalmente no le corresponde ese derecho, quedando quebrantada la teleología de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.*¹¹³

Se genera el siguiente comentario en el entendido de que procesalmente cuando la demandada no contesta la demanda y por ende no expone excepciones y defensas, se toma por cierta la presunción de que lo narrado por la parte actora es cierto y al no haber defensa, recae un laudo condenatorio para la demandada. De la anterior jurisprudencia se infiere que, cuando exista una controversia por despido injustificado por un actor que asegure que sus actividades fueron las de un trabajador de base, aunque su puesto presupuestal fuere de confianza y el Estado-Patrón no conteste a la demanda, aun así los juzgadores deben analizar de oficio si el trabajador satisface los requisitos de la acción, incluso cuando la demandada no haya opuesto excepciones, pues de no hacerlo se llegaría al extremo de considerar a un trabajador con nombramiento de base como de confianza, ¡Como si un trabajador de base demandara un puesto de confianza! Es muy preocupante el contenido de la anterior jurisprudencia, ya que es un criterio que justifica lo absurdo. El Estado se protege a sí mismo con sus criterios, ya que sólo es otra forma de evadir sus responsabilidades, porque en el caso de que no de contestación a una demanda, no va a pasar nada, las reglas procesales no aplican para él porque hace legislación para su beneficio, claramente en perjuicio de los trabajadores burocráticos de confianza.

Bajo la premisa de que a los trabajadores de confianza no los une una relación laboral con el Estado-Patrón, porque sus vínculos son administrativos, como se mencionó en el primer capítulo del presente trabajo, se emitió la siguiente jurisprudencia. En ella se aborda un supuesto en el cual se acreditó la existencia de una relación laboral entre el trabajador de confianza con el Estado-Patrón, atribuidas únicamente a los trabajadores de base, por ende el que exista una relación laboral

¹¹³ Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003179&Clase=DetalleTesisBL>, consultado el 22 de marzo de 2017.

implica una categoría de trabajador de base. En congruencia con lo anterior, se transcribe parte del siguiente criterio:

TRABAJADORES AL SERVICIO DE ENTIDADES FEDERATIVAS. LA DETERMINACIÓN DE QUE EXISTIÓ UNA RELACIÓN LABORAL NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE EL TRIBUNAL DEL TRABAJO TENGA POR SATISFECHA LA PRETENSIÓN DEL ACTOR Y CONDENE A SU REINSTALACIÓN EN UNA PLAZA DE BASE.

... los tribunales de trabajo deben examinar, principalmente, los presupuestos de la acción intentada, independientemente de las excepciones opuestas, y si advierten que de los hechos de la demanda y de las pruebas ofrecidas no procede aquélla deben absolver, aunque no se opongan excepciones o éstas no prosperen. *A partir de esa premisa, se concluye que si la dependencia demandada no acredita la excepción relativa a que el vínculo con el actor no fue de trabajo, sino de diversa naturaleza, y como consecuencia de esto se tiene como cierta la relación de trabajo, ello no implica necesariamente que el tribunal de trabajo estatal tenga por satisfecha la pretensión del actor y condene a su reinstalación en una plaza de base, porque debe examinar si los hechos tenidos por ciertos acreditan la acción ejercida y si éste, conforme a la ley burocrática respectiva, tiene derecho a las prestaciones reclamadas, lo anterior, debido a que su ingreso como servidor está regulado en un presupuesto de egresos, de ahí la necesidad de atender a las funciones para determinar qué clase de trabajador debe considerarse: de confianza, de base o supernumerario.*¹¹⁴

En la anterior, se justifica una postura benéfica para los intereses del Estado, sin importar las reglas procesales. Ya que ante el reconocimiento procesal de la relación laboral reclamada por un trabajador clasificado como de confianza, en vez de tomar por satisfecha su pretensión, de que por tener una relación laboral es un trabajador de base, la SCJN nuevamente considera que los juzgadores deben analizar de oficio si el trabajador satisface los requisitos de la acción, lo que significa que cuando la defensa de la demandada no prospere o incluso no la oponga, aun así se protejan los intereses del Estado-Patrón, en otras palabras, les dice a los juzgadores que debe prevalecer la *suplencia de la defensa* en vez de la suplencia de la queja.

En relación con la falta de estabilidad laboral de los trabajadores burocráticos de confianza, se anexan las siguientes estadísticas, en donde se registra la cantidad de trabajadores de confianza que terminan una relación laboral con el Estado-Patrón anualmente, lo anterior para ilustrar de manera práctica al lector sobre el número de trabajadores que son expuestos al desempleo:

¹¹⁴ Cfr. *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, www.sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2002425&Semana=0, consultado el 22 de marzo de 2017.

El siguiente ejemplo es de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹¹⁵ cuya situación refleja la baja anual de trabajadores de confianza del año 2005 a 2015.



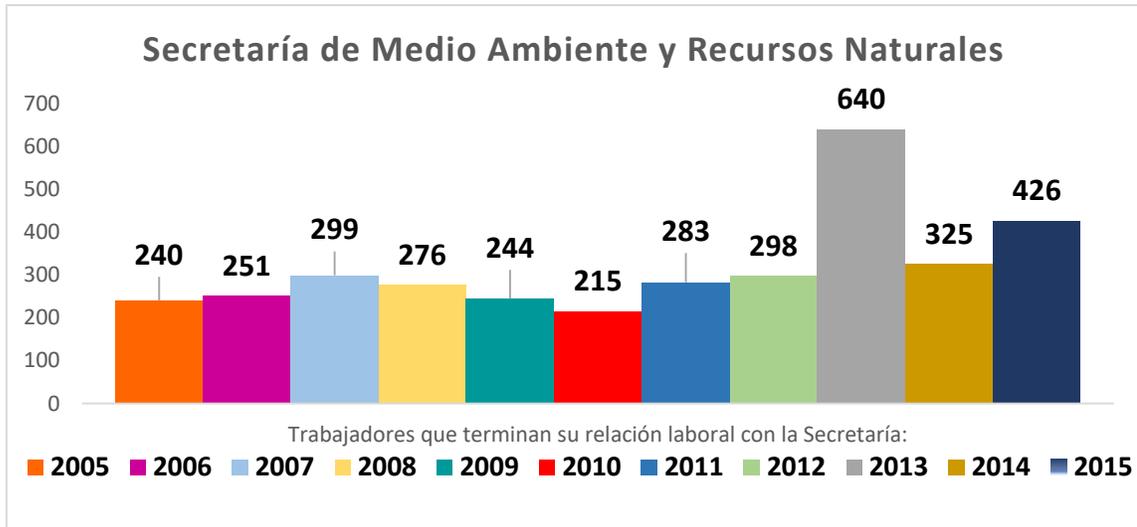
El siguiente ejemplo es de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social,¹¹⁶ cuya situación refleja la baja anual de trabajadores de confianza del año 2005 a 2015.



¹¹⁵ Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la resolución de la PNT del 7 de diciembre de 2016.

¹¹⁶ Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante la resolución de la PNT del 24 de noviembre de 2016.

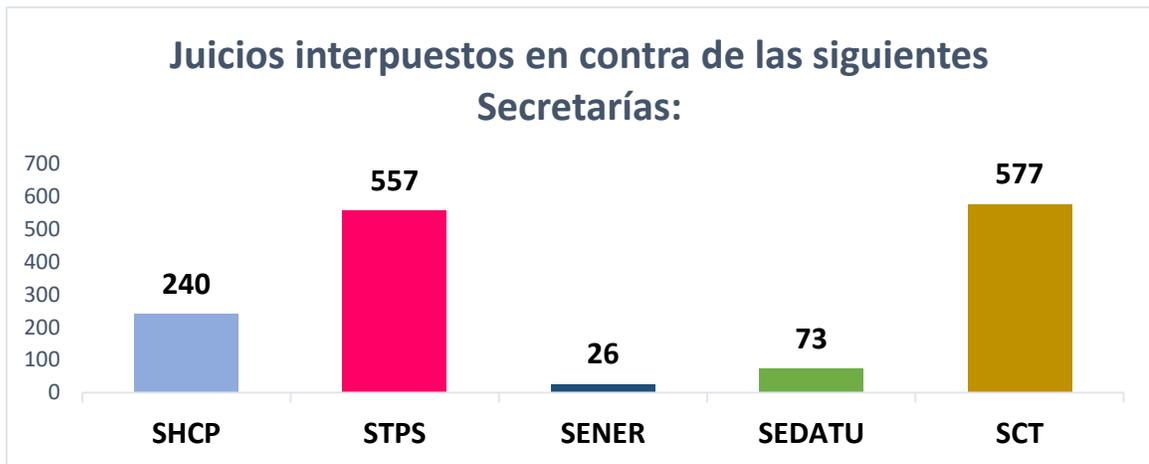
El siguiente ejemplo es de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales,¹¹⁷ cuya situación refleja la baja anual de trabajadores de confianza del año 2005 a 2015.



Con las anteriores gráficas se puede observar que a partir del año 2010 se incrementó la cantidad de servidores públicos de confianza que terminaron la relación que los unía con el Estado-Patrón.

Son muchos los trabajadores que dejaron de prestar sus servicios para el Estado-Patrón, su fácil remoción puede ser ocasionada por la falta de estabilidad laboral analizada con anterioridad.

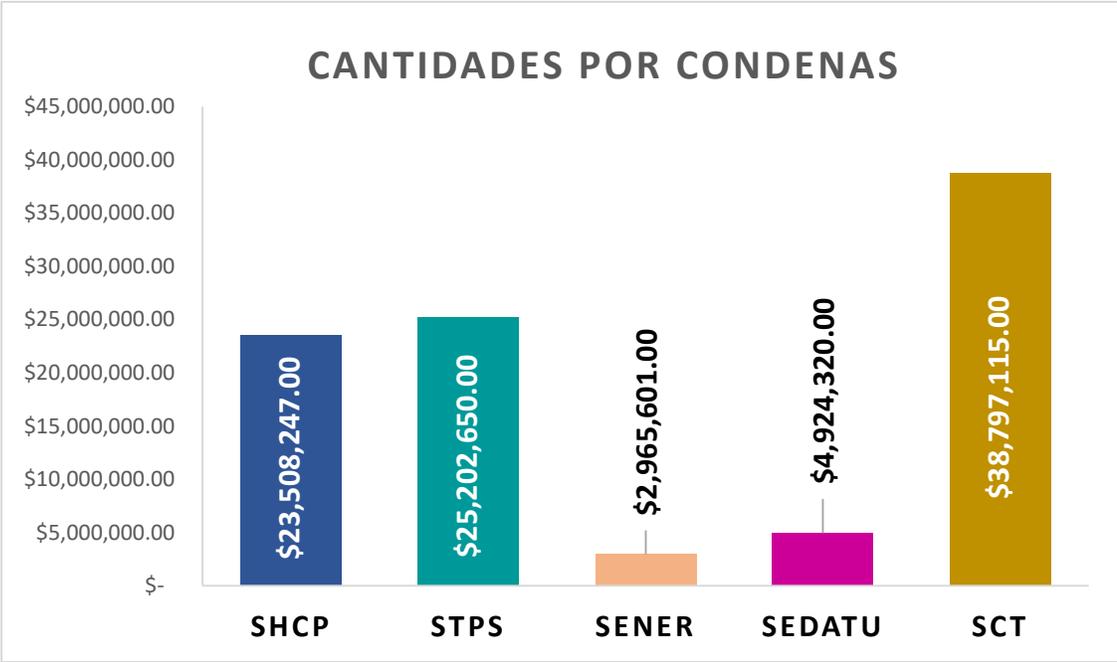
A continuación, se anexa una gráfica en donde se compara la cantidad de juicios que se interponen anualmente por trabajadores de confianza alegando despidos injustificados:



¹¹⁷ Información proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales mediante la resolución de la PNT del 24 de noviembre de 2016.

Se incluyeron datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social,¹¹⁹ Secretaría de Energía,¹²⁰ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano¹²¹ y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes¹²² mediante los cuales podemos apreciar que en comparación de los trabajadores burocráticos de confianza que son separados del cargo, los que deciden demandar al Estado-Patrón por despido injustificado son muy pocos, ello quizás ante la falta de recursos que tienen para hacerlo, ya que tienen claro que no los protege la estabilidad laboral.

Con base en lo anterior, se anexa un gráfico en donde se indican las condenas económicas totales derivadas de los juicios promovidos por trabajadores de confianza por despidos injustificados ante las mismas Secretarías previamente descritas:



¹¹⁸ Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la resolución de la PNT del 21 de marzo de 2017.

¹¹⁹ Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante la resolución de la PNT del 18 de noviembre de 2016.

¹²⁰ Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante la resolución de la PNT del 17 de noviembre de 2016.

¹²¹ Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano mediante la resolución de la PNT del 21 de marzo de 2016.

¹²² Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes mediante la resolución de la PNT del 9 de noviembre de 2016.

Se incluyeron datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹²³ Secretaría del Trabajo y Previsión Social,¹²⁴ Secretaría de Energía,¹²⁵ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano¹²⁶ y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.¹²⁷ Es importante aclarar que las condenas económicas antes mencionadas cubren únicamente la cantidad que arrojaron los juicios condenables hasta el momento de la solicitud de información, es decir, sólo 29, 39, 9, 8 y 23 juicios, respectivamente, los cuales suman la cantidad total de \$95'397,933.00 (NOVENTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE NOVECIENTOS TREINTA Y TRES PESOS 00/100 m.n.). Lo anterior, nos hace reflexionar sobre los mínimos de juicios que se interpusieron en contra de las Secretarías, en comparación con la cantidad de trabajadores que dejaron de prestar sus servicios para las mismas, ya que la cantidad total por condenas es únicamente el resultado de 108 juicios. De ello inferimos, que no es exagerada la idea de pensar que la Administración Pública Federal tiene pasivos por miles de millones de pesos por condenas procesales con motivo de separaciones injustificadas de trabajadores de confianza.

Por ende, si el Estado acepta sus responsabilidades derivadas del reconocimiento de la corriente humanista, y les otorga el derecho humano de estabilidad laboral a los trabajadores de confianza sin restricciones, podría destinar el dinero de las futuras condenas procesales para la adecuada implementación de las relaciones laborales con sus servidores públicos.

¹²³ Información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la resolución de la PNT del 21 de marzo de 2017.

¹²⁴ Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante la resolución de la PNT del 10 de mayo de 2017.

¹²⁵ Información proporcionada por la Secretaría de Energía mediante la resolución de la PNT del 7 de marzo de 2017.

¹²⁶ Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano mediante la resolución de la PNT del 2 de mayo de 2017.

¹²⁷ Información proporcionada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes mediante la resolución de la PNT del 25 de mayo de 2017.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMA PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En el presente capítulo se analiza la inconventionalidad de las normas jurídicas a nivel constitucional, y como su nombre lo indica, se hace una propuesta de reforma legal en materia constitucional, y en consecuencia también a su Ley reglamentaria, para incluir el derecho a la estabilidad laboral en las disposiciones encargadas de regular los intereses de los trabajadores burocráticos de confianza. Lo anterior, con base en lo dispuesto por los tratados internacionales aplicables.

1. Inconventionalidad del marco jurídico laboral mexicano.

La Constitución Federal señala en su artículo 1° que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por ello, no armonizar nuestra norma fundante con los tratados internacionales protectores de derechos humanos, hace a sus artículos inconventionales.

Para aclarar lo que entendemos por tratados internacionales, se añade el siguiente razonamiento de la Colección de Tratados de las Naciones Unidas, en el cual analizan las diferentes denominaciones que reciben los mismos:

...

En los últimos siglos, la práctica de los Estados ha desarrollado diversos términos para hacer referencia a los instrumentos internacionales mediante los cuales se establecen derechos y obligaciones entre los Estados. Sujeto de la presente introducción son los términos más utilizados en general, aunque se trata también una cantidad considerable de términos adicionales como «estatutos», «pactos», «acuerdos», etc. A pesar de esta diversidad de la terminología, no existe una nomenclatura precisa. De hecho, el significado de los términos utilizados es variable, y puede cambiar según el Estado, la región o el instrumento legal en cuestión. Algunos términos son fácilmente intercambiables: un instrumento al que se denomina «acuerdo» puede también llamarse «tratado».

Por lo tanto, la denominación asignada a los instrumentos internacionales no tiene normalmente ningún efecto jurídico primordial. La denominación puede responder a los usos más habituales o estar relacionada con el carácter particular o la importancia que las partes le intentan atribuir. El grado de formalidad elegido dependerá de la importancia de los problemas tratados, así como de las implicaciones políticas y la intención de las partes.

Aunque estos instrumentos difieren en la denominación, todos ellos tienen características en común y el derecho internacional les aplica básicamente las mismas reglas.¹²⁸

De lo anterior, podemos discernir que los términos: tratado, acuerdo, estatuto, pacto, convención y acuerdo se entienden como sinónimos, todos ellos gozan de carácter vinculante y son sujetos de las mismas reglas de derecho internacional.

La única palabra que es constantemente utilizada para denominar a ciertos instrumentos internacionales y no cumple con las características de los tratados es la Declaración, misma que también la Colección de Tratados de las Naciones Unidas define como:

El término «declaración» se aplica a varios instrumentos internacionales. Sin embargo, las declaraciones no siempre son legalmente vinculantes. A menudo se elige este término deliberadamente para indicar que las partes no tienen la intención de crear obligaciones vinculantes, sino que simplemente quieren declarar ciertas intenciones. Un ejemplo es la Declaración de Río de 1992. No obstante, las declaraciones pueden también ser tratados en el sentido genérico, con el objetivo de ser vinculantes en el derecho internacional. Por lo tanto, en cada caso en particular es necesario aclarar si las partes pretenden crear obligaciones vinculantes. Determinar la intención de las partes es a menudo una tarea difícil. Ciertos instrumentos denominados «declaraciones» no fueron pensados originalmente para tener un poder vinculante, pero sus disposiciones pueden haber reflejado el derecho internacional consuetudinario o haber adquirido carácter vinculante como derecho consuetudinario en una etapa posterior; tal fue el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Las declaraciones que aspiran a tener efectos vinculantes se pueden clasificar de la siguiente manera:

- (a) Una declaración puede ser un tratado en el sentido propio.
- (b) Una declaración interpretativa es un instrumento que figura como anexo a un tratado con el objetivo de interpretar o explicar las disposiciones de éste último.
- (c) La declaración también puede ser un acuerdo informal con respecto a un asunto de importancia menor.
- (d) Una serie de declaraciones unilaterales pueden constituir acuerdos vinculantes.¹²⁹

Como se puede apreciar, generalmente una declaración se crea con el fin de brindar una postura, puede ser o no vinculante para los Estados partes, todo

¹²⁸ *Definiciones de términos fundamentales en la Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, <http://www.un.org/es/treaty/untc.shtml>, consultado el 2 de marzo de 2018.

¹²⁹ *Idem*.

dependerá de la connotación que se le otorgue al momento de su elaboración o de la importancia política que haya reflejado su creación.

Como regla general, para que cualquier instrumento internacional sea derecho vigente en México primero deberá ser firmado por el Secretario de Relaciones Exteriores o por el titular de la dependencia sustantiva competente, o por ambos. Posteriormente la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) envía los instrumentos al Senado de la República para su consideración, se acompaña de un memorándum que contiene los antecedentes del instrumento y explica su contenido; así como las razones que se tuvieron para celebrarlo y los beneficios que se esperan de él. El Senado tiene como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de los instrumentos, aprobación que se realiza con el quorum mínimo del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Senado de la República. También se requiere de la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Por último, el Poder Ejecutivo prepara el instrumento de ratificación, el cual va firmado por él mismo y lo refrenda el Secretario de Relaciones Exteriores, con tal formalidad el Ejecutivo se compromete a cumplirlo y observarlo, posteriormente se publica en el DOF.¹³⁰

A continuación, se enlistan los tratados internacionales que consagran a la estabilidad laboral como derecho humano:

La primera referencia la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual como se mencionó previamente, no tiene un carácter vinculante en sentido estricto, ya que en su creación no se le otorgó el mismo, sin embargo, con el paso del tiempo y debido a su relevancia ha marcado un parteaguas en el derecho internacional público, como lo mencionan las Naciones Unidas:

La Declaración supone el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición, el 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos.¹³¹

¹³⁰ Cfr. *El Procedimiento Interno para la Aprobación de un Tratado Internacional en México*, <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-03-05.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2018, pp. 9 y 10.

¹³¹ *La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>, consultado el 2 de marzo de 2018.

Como menciona, fijó los derechos fundamentales en materia humanitaria y extendió la responsabilidad de velar por su salvaguarda y protección a los Estados. A continuación se inserta su artículo 23:

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.¹³²

En esta innovadora declaración se incluyó la protección contra el desempleo, la cual se entiende como una forma para garantizar la estabilidad en el empleo.

En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador:

Artículo 6.- Derecho al trabajo.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7.- Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que **toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales,** de manera particular:

...

d. **La estabilidad de los trabajadores en sus empleos,** de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

...

¹³² *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>, consultado el 11 de febrero de 2018.

- g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.¹³³ (Énfasis añadido).

En dicho protocolo se designa a la estabilidad en el empleo como un derecho humano y, entre otros, reafirma el derecho al descanso en sentido amplio, dichas condiciones son necesarias para el goce de condiciones laborales equitativas y satisfactorias. Se confirma también la importancia de que existan causas de justa separación y la obligación de indemnizar o reinstalar en caso de un despido injustificado. Dichos elementos son indispensables para garantizar plenamente a la estabilidad laboral, por ende, se abordan con detalle más adelante. Es relevante mencionar que el protocolo de San Salvador es derecho vigente en México, y por ende, su inobservancia puede ser denunciada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los derechos humanos son universales y comunes a todos los trabajadores sin condiciones o distinciones, así el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, expresó que este mismo “implica el derecho a no ser privado injustamente del empleo”. Señala también que el “incumplimiento de la obligación de proteger se produce cuando los Estados Partes se abstienen de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a las personas sometidas a su jurisdicción contra las vulneraciones del derecho al trabajo imputables a terceros”, lo cual incluye “el hecho de no proteger a los trabajadores frente al despido improcedente”.¹³⁴ De ello se concluye que la estabilidad laboral, es una prerrogativa derivada del Derecho al Trabajo, por ende para gozar plenamente del segundo, se debe proteger y garantizar la estabilidad laboral, lo cual engloba la prevención de despidos arbitrarios. Se advierte que los Estados partes incumplen con los deberes de proteger y garantizar cuando se abstienen de brindar una adecuada protección a los trabajadores.

¹³³ *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*, 1) firmado por México el 17 de noviembre de 1988, 2) ratificado por México el 8 de marzo de 1996, 3) aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 12 de diciembre de 1995, 4) publicado en el DOF el 27 de diciembre de 1998, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>, consultado el 11 de febrero de 2018.

¹³⁴ *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, https://confdts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN18, consultado el 11 de febrero de 2018.

Dichos instrumentos contemplan derechos mínimos aplicables a las relaciones laborales sin distinción alguna entre trabajadores de base o de confianza. Y de conformidad con los tratados internacionales mencionados, los trabajadores burocráticos de confianza tienen el derecho humano a la estabilidad laboral aunque el Estado mexicano no se los reconozca.

Como se mencionó con anterioridad, jurídicamente los trabajadores burocráticos de confianza no gozan de una estabilidad laboral por así interpretarlo jurisprudencialmente la SCJN, y demás ordenamientos, por ende cuando son separados del cargo sin causa justificada, se ven imposibilitados de demandar reinstalación en empleo o indemnización constitucional, tal como se abordó con anterioridad.

La estabilidad laboral para los trabajadores burocráticos de confianza es con frecuencia rechazada por distintas ideas sin fundamento jurídico, las principales son:

1. Por la importancia de sus funciones.
2. Por el liderazgo y la íntima relación con el titular.
3. Por la discrecionalidad del titular para elegir a su equipo de trabajo.
4. Por la eficacia y eficiencia en el servicio.

Las ideas anteriores se rechazan categóricamente como válidas por los siguientes razonamientos:

1. Cualquier empleo conlleva importancia, los servidores públicos tienen cierta responsabilidad por las funciones que realizan, de manera indistinta, cuya omisión tiene consecuencias previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por ende otorgarles estabilidad laboral a los trabajadores burocráticos de confianza no va a interferir con la responsabilidad implícita en sus funciones o con sus consecuencias en caso de inobservancia.

2. El liderazgo que en su caso únicamente los trabajadores burocráticos de confianza con funciones de dirección ejercen, y la íntima relación con el titular, que en su caso llegaran a desarrollar, no implica una condición negativa para otorgarles estabilidad laboral, ya que su liderazgo y la idoneidad para el cargo son cuestiones positivas en un empleo de tales características, ello aunado a la experiencia, constituyen aspectos favorables. La íntima relación con el titular es una consecuencia inherente a los empleos, independientemente de su clasificación como base o

confianza, por ello no debería ser considerado como elemento negativo para su protección.

3. La posibilidad del titular de elegir a su propio equipo de trabajo debería únicamente estar contemplado para el Presidente de la República, en consecuencia los empleados sin estabilidad laboral deberían ser aquellos nombrados por el Presidente, como por ejemplo, los miembros de su gabinete.

4. La eficiencia y eficacia en el empleo, son cuestiones independientes a la estabilidad laboral de los trabajadores burocráticos de confianza, más no condicionantes. La permanencia en el cargo de los trabajadores burocráticos de confianza brindan experiencia y familiaridad con las funciones, dichos aspectos son positivos en el desarrollo del cargo, lo anterior incentiva a la eficiencia y eficacia en el empleo. Un trabajador con permanencia en su gestión va a esforzarse más por resultados fructuosos y a largo plazo, porque va a depender de él su ejecución y no se verán limitados sus metas por el cambio de administración.

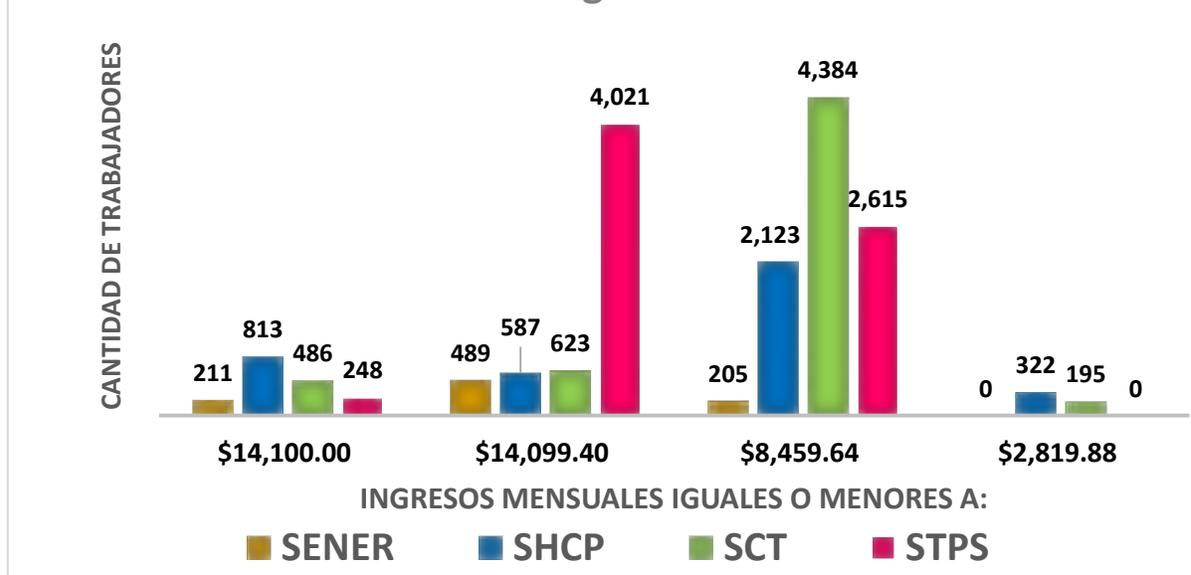
Si los trabajadores de confianza gozaran de estabilidad en el empleo, el servicio público se beneficiaría y también los gobernados, por existir continuidad en los programas y funciones. Su estabilidad, implicaría mayores obligaciones y responsabilidades para dichos servidores públicos en la eficiencia, dedicación y cuidado de las funciones que desempeñen. Es legalmente correcto y moralmente adecuado brindar las mínimas prerrogativas a los servidores públicos de confianza, ya que para lograr el progreso y mejora continua en las instituciones públicas se debe comenzar por brindar adecuadas condiciones de trabajo.

Es importante identificar las ideas que impiden el acceso a la estabilidad laboral de los trabajadores burocráticos de confianza, porque el conocerlas nos ayuda a desestimarlas, ya que no justifican la falta de certeza laboral de millones de personas en las dependencias gubernamentales, en donde además de tener derechos restringidos, se les exigen horas extras sin remuneración, y un ritmo de trabajo más arduo en comparación con los trabajadores burocráticos de base. Ello lo justifican también en el entendido de que por ser trabajadores de confianza perciben un sueldo mayor, lo cual, en muchas ocasiones está alejado de la realidad.

Lo anterior en razón de las siguientes estadísticas generadas con información proveniente de solicitudes de información pública:¹³⁵

¹³⁵ Información proporcionada por las Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes y Trabajo y Previsión Social mediante las resoluciones de

Cantidad de Trabajadores Burocráticos de Confianza con Ingresos Mensuales de:



Como se puede apreciar en la tabla anterior, la mayoría de los servidores públicos de confianza tienen un salario entre \$8,459.64 y \$14,099.40 pesos mensuales, lo cual es equivalente a 5 salarios mínimos,¹³⁶ es decir \$13,254.00 pesos mensuales o \$441.8 pesos diarios, cantidad insuficiente para el sostén de una familia. La mayoría de los trabajadores burocráticos de confianza no gozan de un nivel salarial justo en comparación de las exigencias laborales de su cargo, como se mencionó en el capítulo anterior. Se insiste en que la figura jurídica de trabajador de confianza beneficia únicamente al Patrón-Estado, por la facilidad de terminar dichas relaciones laborales sin responsabilidad para él.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016, la cantidad de \$13,254.00 pesos, equivale a un ingreso ubicado dentro del VII decil, el cual se considera un ingreso corriente promedio trimestral por hogar de \$46,521 pesos. Dicho salario se considera bajo en comparación con el gasto promedio trimestral por hogar de \$28,143 pesos, dentro del cual considera las erogaciones de los siguientes rubros:

- 9,906 pesos por alimentos, bebidas y tabaco (35.2%);
- 5,444 pesos por transporte (19.3%);
- 3,495 por servicios de educación (12.4%);

la PNT del 16 de mayo, 13 de junio, 22 de mayo y 1 de junio, todas de 2017, respectivamente.

¹³⁶ *Salarios mínimos 2018*, http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/paginas/salarios_minimos.aspx, consultado el 2 de marzo de 2018.

- 2,670 por vivienda, energía y combustibles (9.5%);
- 2,082 por cuidados y efectos personales (7.4%);
- 1,661 por artículos y servicios para limpieza y cuidados del hogar (5.9%);
- 1,302 por vestido y calzado (4.6%);
- 824 pesos por transferencias de gasto (2.9%); y
- 760 pesos por cuidados de la salud (2.7%).¹³⁷

Por ende, es claro que la mayoría de los trabajadores burocráticos de confianza tienen salarios bajos en contraste con sus erogaciones personales y familiares, las cuales en muchos casos suelen ser mayores a las contempladas en el ejemplo anterior, tanto en rubros como en cuantía.

Con base en lo anterior, se propone al Estado-Patrón la plena asunción de sus relaciones laborales al garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de confianza burocráticos por ser un derecho humano reconocido y exigible. Es responsabilidad del Estado brindar un orden social justo que contribuya al desarrollo pleno de la persona y al mismo tiempo, al desarrollo de su sociedad y por ser los trabajos burocráticos dependientes del Estado, tiene la doble responsabilidad de hacer lo anterior realidad, ya que la inobservancia de un tratado internacional podría denunciarse ante el respectivo tribunal internacional. A su vez, vulnera las garantías constitucionales de legalidad y exacta aplicación de la Ley.

En congruencia con los razonamientos anteriores, la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH) ha realizado la primera condena a un Estado por la violación del derecho humano de la estabilidad laboral, en el caso de Campos Laguna vs Perú. De la misma, se transcribe lo siguiente:

2.2 El derecho a la estabilidad laboral como derecho protegido.

Esta Corte ha reiterado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma global como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.

Como correlato de lo anterior, se desprende que las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del derecho a la estabilidad laboral, en el ámbito privado, se traduce en principio en los siguientes deberes:

- a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización de dicho derecho;

¹³⁷ Cfr. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf, consultado el 11 de marzo de 2018, p. 1,2 y 17.

b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado;

c) en caso de despido injustificado, remediar la situación (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional).

Por ende, d) el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos.

Cabe precisar que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.¹³⁸

De lo anterior, comprobamos lo inserto en el anterior capítulo, respecto de la interrelación de derechos humanos y la importancia de cada uno de ellos para el beneficio de las personas y, en concreto, respecto de la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la estabilidad laboral, la cual es a través de la adecuada protección de los trabajadores a despidos arbitrarios, y en caso de ser sujetos de los mismos, de garantizarles el acceso a la justicia y, en su caso, la posibilidad de reclamar indemnización o reinstalación en el empleo, derechos negados a los trabajadores burocráticos de confianza.

En la anterior sentencia se incluyeron también las consecuencias a las que se enfrentó el actor por motivo de su despido injustificado:

Con motivo de ello, el señor Lagos del Campo perdió su empleo, la posibilidad de acceder a una pensión por jubilación, así como ejercer sus derechos como representante de los trabajadores. Tal incidente tuvo como consecuencia ciertas repercusiones en su vida profesional, personal y familiar, como frustración hacia sus derechos, tantos laborales como humanos, agrego que, tras su despido se encontró sin alguna opción laboral, ya que no había opción para trabajadores de más de 50 años, por lo cual trabajos estables y rentables para mantener un hogar y una familia no existían. Actualmente vive, con un precario estado económico y de salud.¹³⁹

Con ello, podemos apreciar parte de la realidad a la que se enfrentan muchos trabajadores burocráticos de confianza (aunque el actor en la sentencia mencionada no lo era), ya que muchos de ellos son despedidos sin mediar causa justificada. Son

¹³⁸ *Sentencia de la CIDH Campos Laguna vs Perú*, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf, consultado el 11 de febrero de 2018, p. 50.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 51.

susceptibles de frustraciones al no tener medios jurídicos de defensa, y si son personas de edad avanzada no son sujetos de nuevas contrataciones, en algunos casos pierden la opción a una jubilación planeada, se vuelven familias económicamente débiles, etc. Con lo anterior, se perjudica al mismo tiempo el progreso de la sociedad.

Las consecuencias personales y familiares mencionadas *ut supra*, la CIDH también las menciona en sus conclusiones:

Conclusión General

Por lo tanto, la Corte considera que el Estado, con motivo del despido del señor Lagos del Campo de su puesto de trabajo, vulneró sus derechos a la estabilidad laboral y a la libertad de expresión. Lo anterior, repercutió en su representación laboral y derecho de asociación, todo ello tuvo como consecuencia un impacto en su desarrollo profesional, personal y familiar.¹⁴⁰

Con este precedente, la Corte confirma la responsabilidad de los Estados de brindar y procurar el derecho de estabilidad laboral para los trabajadores en general.

Esta sentencia brinda un precedente para el cambio de paradigma en pro de los derechos humanos comunes a todas las personas, en palabras del Juez Humberto Antonio Sierra Porto, representa la visión vanguardista de la protección de derechos fundamentales como la seguridad jurídica:

Los valores en juego son la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad, por lo que los Estados y todas las personas sujetas a la jurisdicción de la Convención Americana deben entender las razones de mucho peso que tuvo el Tribunal para variar su precedente. Más si se tiene en cuenta que este no es un simple cambio jurisprudencial, pues en el fondo lo que se hace en esta Sentencia es una mutación de la Convención Americana y, por esta vía, una transformación esencial del sistema de justicia interamericana.¹⁴¹

Como bien menciona, la tutela del derecho a la estabilidad laboral protege también a la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad, por ende con dicha sentencia, se fija el precedente para incentivar a los Estados partes a cumplir con sus responsabilidades y procurar los derechos humanos tutelados.

En materia de derechos humanos, los anteriores instrumentos fueron los más precisos para demostrar la protección humanitaria de la estabilidad laboral. Ese derecho también es tutelado en el Código Internacional del Trabajo (CIT), es decir, por

¹⁴⁰ Ibidem, p. 54.

¹⁴¹ Ibidem, p. 125.

los convenios y recomendaciones adoptadas por la OIT, el cual se encuentra implícito en conceptos de amplia protección como analizaremos más adelante.

Los convenios de la OIT se clasifican en fundamentales, prioritarios o de gobernanza y técnicos, los primeros de ellos abarcan temas que son considerados como principios y derechos fundamentales en el trabajo, de ahí su denominación, son 8 en total, los cuales son:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).¹⁴²

En la actualidad se han realizado 1,367 ratificaciones a estos convenios, ello representa una aceptación del 91,4%. México ha ratificado 7 de los 8 convenios fundamentales, el convenio no ratificado es el número 98 referente a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.

Los convenios prioritarios o de gobernanza son cuatro, su nombre es en razón a su importancia para el funcionamiento del sistema de las normas internacionales del trabajo. Los cuales son los siguientes:

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122).
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

De los anteriores México ha ratificado solamente 1, el número 144 referente a la consulta tripartita, es decir sobre normas internacionales del trabajo.

¹⁴² Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y recomendaciones*, <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>, consultado el 20 de marzo de 2018.

Los convenios técnicos no tienen definición, son en total 189, de los cuales México ha ratificado únicamente 71. A continuación se agregan los siguientes convenios del Código Internacional del Trabajo (CIT) aplicables a nuestro tema de investigación.

Convenio Internacional del Trabajo No. 30. Sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), el cual es un convenio técnico ratificado por México, el cual menciona:

Artículo 1

1. El presente convenio se aplica al personal de los establecimientos públicos o privados siguientes:

(a) establecimientos comerciales, oficinas de correos, telégrafos y teléfonos, servicios comerciales de todos los demás establecimientos;

(b) establecimientos y administraciones cuyo personal efectúe esencialmente trabajos de oficina;

(c) establecimientos que revistan un carácter a la vez comercial e industrial, excepto cuando sean considerados como establecimientos industriales. La autoridad competente determinará, en cada país, la línea de demarcación entre los establecimientos comerciales y aquellos en que se desempeñen esencialmente trabajos de oficina, por una parte, y los establecimientos industriales y agrícolas, por otra.

...

Artículo 3

Las horas de trabajo del personal al que se aplique el presente convenio no podrán exceder de cuarenta y ocho por semana y ocho por día, reserva de las disposiciones de los artículos siguientes.

Artículo 4

Las horas de trabajo por semana previstas en el artículo 3 podrán ser distribuidas de suerte que el trabajo de cada día no exceda de diez horas.¹⁴³ (Énfasis añadido).

En el cual se menciona que, de forma obligatoria no podrán exceder de cuarenta y ocho horas por semana, y ocho horas por día la jornada laboral de los empleados. Las cuarenta y ocho horas semanales podrán distribuirse, en algunos casos, hasta un máximo de diez horas por día. Dicho convenio es aplicable a todos los trabajadores,

¹⁴³ Publicación de 10 de agosto de 1935 del Diario Oficial de la Federación, 1) aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1932, 2) ratificado por México el 12 de mayo de 1934, 3) publicado en el DOF el 10 de agosto de 1935, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186837&pagina=4&seccion=0, consultado el 11 de marzo de 2018, p. 4.

lo cual a pesar de ser derecho vigente en nuestra legislación no se respeta para los trabajadores burocráticos de confianza.

Los siguientes convenios no están ratificados por México, pero a pesar de ello se insertan para demostrar que en el ámbito de la OIT se protege de manera integral al trabajador, dentro de los amplios conceptos que se mencionan, se tutela también el derecho a la estabilidad laboral.

El Convenio Internacional del Trabajo No. 81. Sobre la inspección del trabajo, también es un convenio prioritario y menciona que:

Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el que esté en vigor el presente convenio deberá mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales.

Artículo 2

1. El sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

2. La legislación nacional podrá exceptuar de la aplicación del presente convenio a las empresas mineras y de transporte, o a partes de dichas empresas.

...

Artículo 6

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.¹⁴⁴ (Énfasis añadido).

El cual otorga al país miembro la obligación de garantizar al personal dedicado a realizar las inspecciones de trabajo, es decir a los funcionarios públicos, su estabilidad en el empleo, protegiéndolos de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida, como la voluntad de su jefe directo, etc. Razonamiento que confirma la importancia de la estabilidad laboral para desarrollar un trabajo eficiente, independientemente de que sean servidores públicos, lo cual nos lleva a deducir que es precisamente este factor por el cual México no ha ratificado el anterior convenio, debido a que literalmente tendría que garantizar la estabilidad laboral a los servidores públicos con funciones de inspección, lo cual desencadenaría una

¹⁴⁴ *Convenio Internacional del Trabajo No. 81. Sobre la inspección del trabajo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTUMENT_ID:312226:NO, consultado el 10 de enero de 2017.

exigencia social por el reconocimiento del mismo derecho a los demás funcionarios públicos carentes de estabilidad en el empleo.

En el Convenio Internacional del Trabajo No. 122. Sobre la política del empleo, el cual es un convenio prioritario, se menciona que:

Artículo 1

1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de **resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.**

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

(a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;

(b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;

(c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.

Artículo 2

Por los métodos indicados y en la medida en que lo permitan las condiciones del país, **todo Miembro deberá:**

(a) **determinar y revisar regularmente las medidas que habrá de adoptar, como parte integrante de una política económica y social coordinada, para lograr los objetivos previstos en el artículo 1;**

(b) tomar las disposiciones que pueda requerir la aplicación de tales medidas, incluyendo, si fuere necesario, la elaboración de programas.¹⁴⁵ (Énfasis añadido).

Dicho convenio fomenta el crecimiento y el desarrollo económico, para elevar el nivel de vida y resolver el problema del desempleo y subempleo, mediante una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Dichos objetivos son muy amplios, de ellos podemos deducir que dentro del concepto de pleno empleo y, como parte de la solución al problema de desempleo, se debe de garantizar la estabilidad laboral para los trabajadores, incluyendo a los burocráticos de confianza.

¹⁴⁵ *Convenio Internacional del Trabajo No. 122. Sobre la política del empleo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267, consultado el 11 de marzo de 2018.

Es probable que, por fijar el presente convenio conceptos amplios y por buscar una protección general a los trabajadores México no lo haya ratificado, ya que se vería forzado a corregir su política laboral y adquiriría las responsabilidades derivadas del mismo, como garantizar empleos plenos y estables.

Se menciona también el Convenio Internacional del Trabajo No. 151. Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, el cual es técnico y tampoco está ratificado por México. El convenio mencionado versa sobre los derechos de asociación de los trabajadores en la administración pública, brinda a los Estados miembros la posibilidad de excluir a ciertos trabajadores de los derechos de sindicalización más no de estabilidad laboral, realiza una definición de trabajadores de *alto nivel*, dicho punto es el que resulta relevante para nuestro trabajo, por no realizar una enumeración extensa de trabajadores. Este es el único convenio de la OIT referente a las relaciones laborales de los Estados con sus trabajadores en la administración pública, el cual en sus artículos torales menciona que:

Artículo 1

1. El presente convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente convenio, la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3

A los efectos del presente convenio, la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

(a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;

(b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

Artículo 5

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.
2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.
3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.¹⁴⁶ (Énfasis añadido).

Como se mencionó, el anterior convenio dicta los derechos de asociación de los empleados en la administración pública. Un tema muy amplio que en el presente trabajo no se abordó a profundidad por considerarlo materia de una tesis por sí mismo. Se reitera la relevancia de la definición de *empleados de alto nivel*, y a pesar de delegar la posibilidad de descartar a dichos trabajadores de la aplicación presente convenio también brinda la opción de que los Estados no realicen ninguna exclusión. En caso de que los Estados si realicen alguna exclusión, previene que la misma se aplique a un sinnúmero de trabajadores, limitando su designación únicamente a personas con cargos directivos, los cuales son descritos como empleados de alto nivel por ser más restrictivo su uso, en contraste con la descripción de trabajadores de confianza, cuya definición puede englobar a distintos trabajadores. También describe sus funciones, las cuales son de naturaleza altamente confidencial por las obligaciones conferidas o porque son asociados con su poder de decisión. Es decir, no hace una relación innumerable de puestos, ni de funciones, como lo hace México, el cual señala como trabajadores de confianza a una gran cantidad de personas con funciones diversas a cargos de dirección en un alto nivel, ya que si únicamente nuestra legislación se refiriera a dichos trabajadores, hablaríamos exclusivamente de los miembros del gabinete del Poder Ejecutivo y quienes sean nombrados expresamente por el Presidente.

El Convenio Internacional del Trabajo No. 168. Sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, el cual es un convenio técnico y tampoco está ratificado, el cual dicta que:

¹⁴⁶ *Convenio Internacional del Trabajo No. 151. Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312296:NO, consultado el 10 de enero de 2017.

Artículo 2

Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para coordinar su régimen de protección contra el desempleo y su política de empleo. A tal fin deberá procurar que su sistema de protección contra el desempleo y en particular las modalidades de indemnización del desempleo, contribuyan al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y no tengan por efecto disuadir a los empleadores de ofrecer un empleo productivo ni a los trabajadores de buscarlo.

...

Artículo 7

Todo Miembro deberá formular, como objetivo prioritario, una política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, por todos los medios adecuados, incluida la seguridad social. Estos medios deberían incluir, entre otros, los servicios del empleo y la formación y la orientación profesionales.

...

Artículo 14

En caso de desempleo total, deberán abonarse indemnizaciones en forma de pagos periódicos calculados de manera que se facilite al beneficiario una indemnización parcial y transitoria por su pérdida de ganancias y se eviten al mismo tiempo efectos disuasivos para el trabajo y la creación de empleos.¹⁴⁷ (Énfasis añadido).

Dicho convenio brinda a los países miembros obligaciones específicas para garantizar la protección contra el desempleo y una política laboral adecuada. Busca la creación de un sistema de protección contra el desempleo para contribuir a la realización del pleno empleo, productivo y libremente elegido, y en particular, crea conciencia sobre las modalidades de indemnización por desempleo. En este convenio se incentiva a los Estados a otorgar una mayor cantidad económica por concepto de indemnización. El anterior convenio, incluye también diversos conceptos amplios, dentro de los cuales podemos incluir a la estabilidad laboral y la necesidad de proteger con la misma a los trabajadores burocráticos de confianza, para que a su vez estos gocen de una adecuada protección contra el desempleo, así mismo se puede visualizar también como parte de las características de un pleno empleo. Dichos factores son suficientes para que el Estado Mexicano no ratifique el anterior convenio, ya que no quiere asumir plenamente sus obligaciones como patrón y tampoco tiene

¹⁴⁷ *Convenio Internacional del Trabajo No. 168. Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO, consultado el 11 de marzo de 2018.

interés en mejorar su política laboral y garantizar los fines descritos en el anterior convenio.

Los convenios no ratificados por México protegen a la estabilidad laboral, el derecho de asociación, la mejora condiciones laborales y la procuración de una adecuada indemnización en caso de separación del empleo, los cuales son derechos deficientemente regulados en nuestra legislación. México demuestra su falta de compromiso con los trabajadores mexicanos e intenta eludir sus responsabilidades laborales al no ratificar los convenios anteriores, ya que si no se ratifican la OIT no puede exigir su cumplimiento. De lo anterior, se deduce que si el Estado mexicano ratificara los convenios antes mencionados beneficiaría a la política laboral, en específico, sería benéfico para las relaciones de los trabajadores con los patrones, incluyendo a las relaciones burocráticas de confianza, fomentaría el progreso nacional y se materializaría el objetivo de la OIT, que es buscar la justicia social. Cabe mencionar que México ha ratificado un total de 79 convenios de la OIT, es decir, no ha ratificado 110 de los 189 convenios emitidos hasta el presente año, incluyendo 1 convenio fundamental, 3 prioritarios, y 106 técnicos.¹⁴⁸

El derecho humano de estabilidad laboral y trabajo digno es aplicable a todos por el simple hecho de ser trabajadores, por ser justo y equitativo que gocen de las mismas condiciones de trabajo que los trabajadores de base, como periodos vacacionales y una limitación razonable de las horas de trabajo, lo anterior son derechos necesarios para alcanzar la justicia social tutelada por los derechos humanos y por la OIT a través del Código Internacional del Trabajo. Ello es congruente con los principios progresistas que en un principio nuestra Carta Magna contempló.

2. Proyecto de reforma al artículo 123 constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su carácter de norma jurídica superior del Estado mexicano, es susceptible de ser reformada mediante modificaciones, adiciones o derogaciones de sus textos contenidos en los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, apartados, fracciones e incisos.

Y como consecuencia de la reforma sobre derechos humanos del 10 de junio de 2011, tal y como lo prevé su artículo noveno transitorio, todas las disposiciones que no se armonicen con los derechos humanos deben ser derogadas, el cual menciona:

¹⁴⁸ *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por México*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764, consultado el 11 de marzo de 2018.

“Noveno. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto”.¹⁴⁹

Por ende se propone como proyecto de reforma constitucional la siguiente:

A. Considerandos:

La reforma de 1960 del artículo 123 creó un régimen de excepción para los trabajadores burocráticos de confianza al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal, ello ha generado un trato desigual al diferenciarlos entre trabajadores de base y confianza, gozando los primeros de estabilidad en el empleo y los segundos sin el reconocimiento de ese derecho.

Con la reforma en materia de derechos humanos del año 2011, la reivindicación del derecho de estabilidad en el empleo para los trabajadores burocráticos de confianza toma fuerza y goza de respaldo jurídico en los instrumentos internacionales que tutelan ese derecho.

Se contempla a la estabilidad en el empleo como garantía o derecho del trabajador de permanecer en su trabajo, mientras la razón por la que fue contratado persista o bien, la causa generadora de la relación laboral.

Los derechos humanos protegen a los trabajadores, con base en políticas sociales y laborales que garanticen a los empleados niveles mínimos de bienestar, aseguren su estabilidad en el empleo, un empleo digno y un desarrollo económico coherente con el desarrollo económico de la sociedad.

Recae en el Estado el deber de homologar su legislación nacional con los tratados internacionales de derechos humanos que ratifica, por ende se insta al Estado a cumplir con las obligaciones derivadas de los mismos, ya que desafortunadamente, el que la Constitución no indique textualmente el derecho de estabilidad laboral para los trabajadores de confianza al servicio del Estado ha creado un régimen de excepción para los mismos y fomenta su inseguridad jurídica

Es por ello, que se observa la necesidad de reformar el texto constitucional y se genera la siguiente propuesta con base en sus principios.

B. Propuesta de Reforma:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la fracción XIV del artículo 123 en su apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 123 ...

B ...

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario, gozarán de los beneficios de la seguridad social, **estabilidad laboral y de las prerrogativas dispuestas en el presente apartado.**

¹⁴⁹ *Reforma en materia de derechos humanos*, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10J-unio.html>, consultado el 11 de marzo de 2018.

Con esta reforma, se brinda constitucionalmente a los trabajadores burocráticos de confianza el derecho a la estabilidad laboral.

3. Propuesta de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por medio de la presente se reconoce la relación laboral entre el Estado-Patrón y los trabajadores de confianza, incluyendo el derecho de estabilidad laboral y sus derivados:

A. Considerandos:

La figura de trabajador de confianza carente de estabilidad laboral surgió con el primer estatuto administrativo, el cual era aplicable únicamente al Poder Ejecutivo Federal, posteriormente, se incluyó a nivel federal y estatal mediante la reforma al artículo 123 constitucional. Por ser la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de tal artículo en su fracción B, se evidencia la necesidad de homologar la ley secundaria con la propuesta de reforma a la Carta Maga.

La protección del empleo y la permanencia en el mismo son considerados derechos humanos sociales comunes a todos los empleados en general, porque ofrecen al trabajador seguridad para su porvenir, cuyo objetivo principal es asegurar la satisfacción de sus necesidades con el fin de que tengan una vida digna.

Los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales confirman que el progreso social se alcanza mediante normas que eleven el nivel de vida de los gobernados, para ello, es necesario contar con una legislación adecuada, la cual reconozca la relación laboral del Estado-Patrón con los trabajadores de confianza y sus derechos mínimos.

En consecuencia, el Estado deberá homologar su legislación interna con lo dispuesto en los instrumentos internacionales protectores de derechos humanos favoreciendo en todo momento la protección más amplia de la persona, tal como lo dispone la reforma en derechos humanos de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, resulta congruente el reconocimiento estatal del derecho a la estabilidad laboral de los trabajadores burocráticos de confianza en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se dispone a continuación:

B. Propuesta de Reforma:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 2, 6 y 8 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional:

...

Artículo 2o.- Para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base **y de confianza** a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

...

Artículo 6o.- ~~Son trabajadores de base:~~

~~Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los~~ **trabajadores de base y de confianza serán inamovibles.** Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. **Excluyendo a los trabajadores que integran la plantilla laboral de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.**

...

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

De esta forma no se excluyen de los beneficios de la referida Ley a los trabajadores burocráticos de confianza, excepto por los que integran la plantilla laboral de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República. Con ello, se garantiza el derecho a la estabilidad laboral para la mayoría de los servidores públicos de confianza, con el goce de condiciones generales de trabajo, goce y pago de vacaciones, licencias, pago de horas extras y en su caso, derechos sindicales. Así como una regulación correctamente definida que les otorgue el derecho y la acción para reclamar la reinstalación en el empleo o el pago de una indemnización constitucional cuando se les separe injustificadamente del cargo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Derecho Laboral Burocrático busca la equidad entre la responsabilidad derivada por la naturaleza del cargo con los derechos mínimos de una relación laboral, por ende, es obligación del Estado brindar al trabajador las garantías legales para dignificar sus servicios, brindándole seguridad, perspectivas de superación personal y un mejor nivel de vida para él y su familia.

SEGUNDA. Los trabajadores de confianza no tienen una definición precisa, se puede adquirir tal carácter por estar dentro de la descripción de la Ley o por desempeñar un cargo señalado en el catálogo de puestos correspondiente.

TERCERA. Los trabajadores burocráticos de confianza no gozan de estabilidad laboral al no describirse constitucionalmente tal derecho a su favor, y se encuentran fuera del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Lo anterior ha generado que las Secretarías abusen de esta figura jurídica, ya que pueden ser separados del cargo sin responsabilidad para el Estado-Patrón, por ende, carecen de acción y derecho para reclamar la reinstalación en el empleo o indemnización constitucional.

CUARTA. La figura de trabajador de confianza carente de estabilidad laboral surgió en el acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, que solo era aplicable al Poder Ejecutivo Federal y solo tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha en la cual concluía el periodo presidencial. Posteriormente se expidieron los Estatutos de 1938 y de 1941 que no incluían el nivel estatal. Se incluyó a nivel federal mediante la reforma al artículo 123 constitucional, lo cual permitió la proliferación de tales cargos.

QUINTA. La protección del empleo y la permanencia en el mismo ofrecen al trabajador seguridad para su porvenir, por ello, es una medida esencial para la efectividad del Derecho Laboral, el eje estructural de los individuos para un sano desarrollo y se considera un derecho humano social.

SEXTA. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales, tutelan a grupos en desventaja, su objetivo principal es asegurar la satisfacción de las necesidades básicas personales con el fin de que tengan una vida digna, para ello son necesarias condiciones adecuadas sociopolíticas en los sistemas jurídicos.

SÉPTIMA. Los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales confirman que el progreso social se alcanza mediante normas que eleven el nivel de vida de los gobernados, para ello, es necesario contar con una legislación adecuada, la cual reconozca la relación laboral del Estado-Patrón con los trabajadores de confianza y sus derechos mínimos.

OCTAVA. El Estado tiene la responsabilidad de brindar un orden social justo que contribuya al desarrollo pleno de la persona y de su sociedad, por ende, se aborda la necesidad de mejorar la legislación laboral mexicana mediante una plena integración de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales.

Los derechos humanos de estabilidad laboral y trabajo digno son aplicables a todos por el simple hecho de ser trabajadores, como en un principio nuestra Carta Magna lo legisló, por ende se propone al Estado-Patrón la plena asunción de sus

relaciones laborales mediante el reconocimiento de la estabilidad en el empleo de los trabajadores burocráticos de confianza por ser un derecho humano reconocido y exigible.

NOVENA. Se propone la reforma a la fracción XIV del artículo 123 en su apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se contemple la estabilidad laboral a favor de los trabajadores burocráticos de confianza además de las prerrogativas dispuestas en el mencionado apartado.

DECIMA. Se propone la reforma a Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

En su artículo 2° para que la relación jurídica de trabajo se entienda establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones en ella especificada y los trabajadores de base y de confianza a su servicio.

En su artículo 6° se añadirá el enunciado de que los trabajadores de base y de confianza serán inamovibles. Excluyendo a los trabajadores que integran la plantilla laboral de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República.

En su artículo 8° se abroga la exclusión de la aplicación de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado para los trabajadores de confianza.

MESOGRAFÍA

Bibliografía.

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, tercera edición, Porrúa, 2002.
- CANTON MOLLER, Miguel, *Derecho Individual del Trabajo Burocrático*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 2002.
- DÁVALOS, José, *Un nuevo artículo 123 sin apartados*, tercera edición, Porrúa, México, 1998.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo II, vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2012.
- DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, tomo I, decimoctava edición, Porrúa, México, 2001.
- ERMIDA URIARTE, Oscar, *La estabilidad del trabajador en la empresa*, Uruguay, Acali, 1983.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y garantismo*, segunda edición, España, Trotta, 2010.
- FERRER MENDIOLA, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la República Mexicana, México, 1957.
- FLORES GÓMEZ GONZÁLEZ, Fernando y Gustavo Carvajal Moreno, *Nociones de derecho positivo mexicano*, vigésima quinta edición, Porrúa, México, 1986.
- PÉREZ, Benito, *Derecho del trabajo*, Argentina, Astrea, 1983.
- RADBRUCH, Gustav, *Introducción a la filosofía del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SEPÚLVEDA, César, *Derecho internacional público*, decimoquinta edición, Porrúa, México, 1988.
- TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, Porrúa, México, 1970.

Legislación.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- *Decreto que reforma y adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672635&fecha=05/12/1960&cod_diario=201330.
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>.
- *Ley Federal del Trabajo de 1931*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=193390&pagina=5&seccion=2.

- Cámara de Diputados, *Ley sobre la celebración de tratados*, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2016.pdf.
- Jurisprudencia Trabajadores de Confianza al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y sus Municipios. *La Ley del Servicio Civil les confiere el derecho a la Estabilidad en el empleo y por ende, a demandar las prestaciones derivadas del despido injustificado*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012202.pdf>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2010/2010227.pdf>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2005/2005824.pdf>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2003/2003427.pdf>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2003179&Clase=DetalleTesisBL>.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, www.sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2002425&Semana=0.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/242/242890.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/244/244059.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/252/252954.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/161/161161.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/366/366725.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1009/1009849.pdf>.
- *Publicación en el Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24902&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2005823>.
- *Semanario Judicial de la Federación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2005728&Clase=DetalleTesisBL>.
- *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, https://sntsedatu.org/uploads/tb_documentos/1392059841.pdf.

- *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Economía*, [http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE\(1\).pdf](http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE(1).pdf).
- *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Energía*, http://www.tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/123/1/images/CGT_SE.pdf.
- *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, http://www.hacienda.gob.mx/servicio_prof_carrera/doc_comunes/CondicionesGeneralesTrabajo2009.pdf.
- *Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, http://snitsemarnat.com.mx/NORMA/Condiciones_de_Trabajo.pdf.
- *Ley del Trabajo para el Estado de Aguascalientes*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/789/4.pdf>.
- *Ley del Trabajo para el Estado de Chihuahua*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/789/12.pdf>.
- *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4439897&fecha=17/04/1941&cod_diario=187303.
- *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4443802&fecha=05/12/1938&cod_diario=187611.
- *Acuerdo sobre organización y funcionamiento civil*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191843&pagina=2&seccion=0.

Acuerdos, convenios, recomendaciones y tratados internacionales.

- *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá, Colombia en 1948, 1) firmado por México el 30 de abril de 1948, 2) aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 12 de noviembre de 1948, 3) ratificado por México el 23 de noviembre de 1948, 4) publicado en el D.O.F., el 13 de enero de 1949, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=192309&pagina=10&seccion=2, consultado el 20 de marzo de 2017. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM4.pdf>.
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969*, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969*, http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.
- *Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus protocolos*, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

- *Convenio Internacional del Trabajo No. 122. Sobre la política del empleo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312267.
- *Convenio Internacional del Trabajo No. 151. Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312296:NO.
- *Convenio Internacional del Trabajo No. 168. Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312313:NO.
- *Convenio Internacional del Trabajo No. 30, relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el Comercio y las Oficinas*, Publicación del 10 de agosto de 1935 del Diario Oficial de la Federación, 1) aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1932, 2) ratificado por México el 12 de mayo de 1934, 3) publicado en el D.O.F., el 10 de agosto de 1935, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186837&pagina=4&seccion=0, consultado el 11 de marzo de 2018, p. 4.
- *Convenio Internacional del Trabajo No. 81. Sobre la inspección del trabajo*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLP12100_INSTRUMENT_ID:312226:NO.
- *Convenios de la OIT ratificados por México*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:1697264540753:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4.
- *Convenios de la OIT*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:1200:3962380214046357:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4.
- *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por México*, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764.
- *Declaración de Filadelfia*, http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1944/44B09_10_span.pdf.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>.
- *Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/PI2.pdf>.
- *La Declaración Universal de Derechos Humanos: Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos*, <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.
- *Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, https://confdts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hu

m_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#G
EN18.

- Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y recomendaciones*, <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo decente, concepto e indicadores de la OIT*, <http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/ghai.pdf>.
- *Sentencia de la CIDH Campos Laguna vs Perú*, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf.
- *Tratado de Versalles*, <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcb28g7>.

Diccionarios y Enciclopedias.

- *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, <http://dle.rae.es/?id=GikXRGw>, consultado el 8 de enero de 2016.

Cibergrafía.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos?*, http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos.
- *Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006224&Clase=DetalleTesisBL>.
- Corte Internacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, <http://corteidh.or.cr/tablas/r29011.pdf>.
- DE LA CUEVA, Mario, *Síntesis del Derecho del Trabajo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/590/50.pdf>.
- *Definiciones de términos fundamentales en la Colección de Tratados de las Naciones Unidas*, <http://www.un.org/es/treaty/untc.shtml>.
- *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf.
- *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enigh/enigh_08.pdf.
- *Entrega Jefe de Gobierno 300 plazas laborales a personas con discapacidad*, <http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/entrega-jefe-de-gobierno-300-plazas-laborales-a-personas-con-discapacidad-boletin>.
- *Estabilidad absoluta y relativa*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1020/4.pdf>.

- *Funcionamiento de la Corte Internacional de Justicia*, <http://www.un.org/es/iccj/how.shtml>.
- GUERRERO ESPINOSA, Nicéforo, *Los derechos humanos en la diversidad cultural*, file:///C:/Users/DespachoJur%C3%ADdico/Downloads/revista_17.pdf.
- *Heriberto Jara en la Asamblea Constituyente de Querétaro*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf.
- *Historia de los debates del Congreso Constituyente de 1917*, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Hist_Const_T1.pdf.
- *Historia del congreso constituyente 1916-1917*, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/hist_cong_const.pdf.
- *La constitución Francesa de 1848*, <https://es.scribd.com/document/233733679/Constitucion-Francesa-de-1848>.
- *La crisis del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la luz de algunos estándares internacionales en materia judicial*, <http://thomsonreuterslatam.com/2017/01/la-tesis-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos-a-la-luz-de-algunos-estandares-internacionales-en-materia-judicial/>.
- *La Organización Internacional del Trabajo*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2425/6.pdf>.
- *La teoría de la estabilidad en el empleo*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/476/6.pdf>.
- *Las corporaciones de oficios y la libertad de asociación en Francia* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/223/tyo/tyo10.pdf>.
- *Los derechos laborales de los servidores públicos*, <http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20ACADEMICO%20POR%20EL%2050%20ANIVERSARIO%20DEL%20TFCA.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf.
- *Órganos autónomos de la ONU*, <http://www.un.org/es/aboutun/uninbrief/institutions.shtml>
- *Órganos Fundamentales de la OIT*, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28667/25918>.
- *Orígenes e historia de la Organización Internacional del Trabajo*, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/lang--es/index.htm.
- *Procedimiento contencioso*, Corte Internacional de Justicia, www.un.org/es/iccj/how.shtml.
- *¿Qué es el capitalismo?* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2015/06/pdf/basics.pdf>.
- *¿Qué es el trabajo decente?*, http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm.

- *Salarios mínimos 2018*, http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/paginas/salarios_minimos.aspx.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *El individuo ante las jurisdicciones internacionales en la práctica actual*, http://www.modestoseara.com/articulos/individuo_jurisdicciones_internacionales.pdf.
- Universidad de La Rioja, *El principio de interpretación conforme en el derecho constitucional mexicano*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5015050.pdf>.

Otras fuentes.

- *Cronología de reformas Constitucionales al artículo 123*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.
- *El Procedimiento Interno para la Aprobación de un Tratado Internacional en México*, <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-03-05.pdf>.
- *Reforma en materia de derechos humanos*, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>.
- *Reformas constitucionales del Presidente Emilio Portes Gil*, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=186782&pagina=&seccion=1.
- *Seguridad Social*, http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm.
- *Voto concurrente Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41359&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>.
- *Voto en contra Luis María Aguilar Morales*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41357&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>.
- *Voto particular Ministro José Ramón Cossío Díaz*, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41356&Clase=VotosDetalleBL&IdTe=2006224>.