

410



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

ANALISIS JURIDICO DE LOS TRABAJADORES
DE CONFIANZA APARTADO "B"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

FABIOLA JUAREZ JIMENEZ



ASESORA: LIC. LETICIA DOMINGUEZ SUBIAS

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002



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.

Paginación Discontinua

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

APARTADO "B"

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

1.1. Derecho Burocrático.....	3
1.2. Sujetos de la relación de trabajo Burocrático.....	6
1.2.1. El Estado como Patrón.....	8
1.2.2. Trabajador.....	11
1.2.2.1. Trabajador de base.....	12
1.2.2.2. Trabajador de confianza.....	13
1.2.2.3. Trabajador al Servicio del Estado.....	16
1.2.2.3.1. Servidor Público.....	17
1.2.2.3.2. Funcionario Público.....	22
1.2.2.3.3. Empleado Público.....	23
1.2.2.3.4. Cargo Público.....	24
1.3. Contrato Individual de Trabajo.....	25
1.4. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales (Honorarios).....	26

1.5. Nombramiento.....	28
1.6. Catálogo de Puestos.....	29

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

2.1. Época Colonial.....	31
2.2. Constitución de 1824.....	35
2.2.1. Leyes Constitucionales de 1836.....	36
2.2.2. Constitución de 1857.....	37
2.3. Época Contemporánea.....	40
2.3.1. Constitución de 1917.....	42
2.3.2. Ley Federal del Trabajo de 1931	45
2.3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1960.....	47
2.3.4. Sus reformas.....	47

CAPITULO 3

MARCO LEGAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 123 apartado "B".....	56
--	----

3.2. Ley Federal del Trabajo.....	60
3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	66
3.3.1. Nombramientos.....	73
3.4. Catálogo de Puestos.....	80
3.5. Procedimiento para el pago de salarios caídos.....	84

CAPITULO 4

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACIÓN JURÍDICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1. Propuesta de definición de trabajador de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	90
4.2. Pérdida de la confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	108
4.3. Propuesta para elaborar el Catálogo de Puestos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	115
4.4. Procedimiento de Salarios Caídos.....	123
 CONCLUSIONES.....	 132
 BIBLIOGRAFÍA.....	 134

**A DIOS
POR HABERME OTORGADO
ENTENDIMIENTO
PARA LLEGAR A MIS METAS**

**A MIS PADRES
MARIA DEL ROSARIO JIMÉNEZ
RIVERA Y PEDRO JUÁREZ ROJAS
POR EL APOYO OTORGADO
Y DARME CONSEJOS PARA SALIR
ADELANTE**

**A MIS HERMANOS:
ARTURO, OLGA, RIGOBERTO,
ENRIQUE, ARIEL E IVONNE
VANESSA
POR SU APOYO MORAL E
INCONDICIONAL
BRINDADO EN TODO MOMENTO
EN MIS ESTUDIOS
MUCHAS GRACIAS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MÉXICO
CON CARÍÑO POR ABRIR SUS
PUERTAS A TODAS LAS PERSONAS
QUE TENEMOS ANIMOS DE
SUPERACION
GRACIAS**

**CON ADMIRACIÓN Y RESPETO,
LETICIA DOMIGUEZ SUBIAS POR
SU PACIENCIA Y COMPRENSIÓN
PARA LOGRAR MI OBJETIVO**

CON CARÍÑO Y RESPETO A MI
PADRINO ROMUALDO MARTINEZ
JENKINS A QUIEN CONSIDERO COMO
UN SEGUNDO PADRE POR EL APOYO
OTORGADO

JUAN HERNÁNDEZ OLIVARES
CON AGRADECIMIENTO POR
APOYARME EN UNA ETAPA DE MI
CARRERA PARA PODER
CONTINUAR CON MIS ESTUDIOS

ALEJANDRO SANTANA GARCIA
GRACIAS, POR GUIARME EN EL
DESEMPEÑO DE MI CARRERA Y POR
LA CONFIANZA Y APOYO BRINDADO
PARA SUPERARME

A MIS COMPAÑEROS DE
ESTUDIOS
POR HABER COMPARTIDO
CONMIGO TRISTEZAS Y
ALEGRÍAS EN LA LICENCIATURA:
XOCHITL, DULCE, NORMA
ANGÉLICA, CORNELIO Y
ALEJANDRO ANTONIO

PARA ADRIANA Y CLAUDIA CON
MUCHO CARÍÑO

INTRODUCCION

Existen dos tipos de trabajadores al servicio del estado los de base y los de confianza, nuestro tema de estudio va enfocado a realizar un análisis de la situación jurídica de los trabajadores de confianza a quienes se les da la denominación de este puesto pero que sus funciones no encuadran dentro del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La ley reglamentaria excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza, y cuando se quiere dar por terminada la relación laboral con este tipo de trabajadores no puede ser aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; opinamos que existen dos tipos de trabajadores de confianza los de mando superior (funcionarios públicos) y los que solo ejecutan las funciones de confianza a quienes denominamos trabajadores de confianza con funciones operativas.

Es necesario que el trabajador de confianza con funciones operativas y los de mando superior sean regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y para solucionar esta problemática proponemos derogar el artículo 8° de la ley citada cuando hace mención de los trabajadores de confianza y así pueda ser aplicable a éstos y cuando sea necesario dar por terminados los efectos del nombramiento sea posible argumentar alguna de las causales establecidas dentro de la ley e incluir la causal la pérdida de la confianza, siempre

y cuando sea relacionada con las funciones y evitar surja la figura jurídica del despido injustificado.

Es importante evitar la discriminación existente con relación a los trabajadores de confianza que solo tienen la denominación del puesto porque al estar excluidos de la aplicación de la ley reglamentaria no hay un trato en igualdad de condiciones porque en sí la naturaleza de sus funciones no son de confianza.

También debe existir dentro de la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado "B" la diferencia entre los trabajadores de confianza con funciones operativas y los trabajadores de confianza de mando superior, así como definir cada una de las funciones consideradas como de confianza dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo que las funciones consideradas de confianza, serán de conformidad con las necesidades de cada Dependencia.

Nuestro trabajo de investigación está conformado por cuatro capítulos, el capítulo 1, establece conceptos generales como: la definición del Derecho Burocrático, los sujetos de la relación de trabajo burocrático, el Estado como Patrón, trabajador, trabajador de base, trabajador de confianza, trabajador al servicio del estado, funcionario y empleado público, entre otros, lo anterior para analizar cada una de las diferentes denominaciones asignadas a los trabajadores al servicio del estado teniendo como objetivo que la diferencia existe en virtud de las funciones realizadas y de la designación que se dé al puesto.

En el Capítulo 2, se estudiará los antecedentes de los trabajadores al servicio del Estado, desde la época colonial, la evolución que ha tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la época contemporánea, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de estos y sus reformas para demostrar que si existió normatividad reguladora de los trabajadores al servicio del Estado desde el siglo antepasado, pero por la situación prevaleciente no fue posible aplicarlo.

En el Capítulo 3, analizaremos el marco legal vigente de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, iniciando nuestro estudio con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley reglamentaria del artículo 123 apartado "B" Constitucional Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo; el fundamento legal de los nombramientos; el Catálogo de Puestos y el Procedimiento para el pago de salarios caídos, al ir conociendo la normatividad vigente se observará que las funciones de confianza de cada dependencia deberán de ser de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el Capítulo 4, expondremos nuestras propuestas de reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para mejorar la situación jurídica de los trabajadores de confianza, dando nuestra opinión de lo que deberá de entenderse por trabajador de confianza, las causas de la pérdida de la confianza, el Catálogo de Puestos, para evitar que siga existiendo una laguna dentro de la ley con relación a este tipo de trabajadores de confianza, porque su

denominación del puesto-plaza que ocupan no implica que no sean trabajadores, así como tampoco sean inimputables de faltas administrativas que tengan que ser sancionadas por cometer éstas en contra de la dependencia, además existe la necesidad de que se aplique la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de igual forma es importante definir las funciones de confianza en virtud de que en la práctica al despedir a un trabajador de confianza con esta denominación pero que sus funciones no son con carácter de confianza se le considera a ese trabajador con la denominación del puesto de confianza como de base, dando origen al pago de salarios caídos.

Los métodos de investigación utilizados son: el método inductivo porque a partir de casos particulares logramos obtener un concepto de trabajador de confianza aplicado a los trabajadores al servicio del estado; el método deductivo partiendo de lo general a lo particular, así como el método analítico porque partiendo de la aplicación de la Ley Federal del Trabajo se aplican supletoriamente conceptos de trabajadores de confianza con funciones de apoyo y los trabajadores de mando superior; el analógico porque teniendo como punto de referencia los conceptos de las funciones de confianza, se trata de que la esencia de cada uno de ellos fuera enfocada al ámbito gubernamental y no quedará solamente en una enunciación de carácter general; el método sintético porque se realiza la propuesta de dos conceptos de trabajadores de confianza al servicio del Estado desde el punto de vista de sus funciones; el método histórico en virtud que al existir una reglamentación para los trabajadores al servicio del Estado, desde el siglo antepasado y debido a las condiciones sociales, políticas y económicas por

las que atravesaba el país no era posible compilar la normatividad que existía de los trabajadores al servicio del Estado y por último el método jurídico realizando un análisis de la doctrina, la ley, las ejecutorias, jurisprudencia y el estudio de los fenómenos sociales.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron: la investigación documental tomando como base la doctrina, las leyes y la jurisprudencia; la técnica de investigación de campo fue la aplicación de una encuesta para conocer la opinión de trabajadores considerados como de confianza y esos datos integrarlos en el presente trabajo.

CAPITULO 1.

GENERALIDADES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

Desde el siglo XIX ya existía la necesidad de proteger a los trabajadores, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se establece el derecho a tener un nivel decoroso de vida para el trabajo.

Siempre ha existido la distinción entre el trabajador que presta su servicio físico y el que lo dirige, ordena y representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Lo anterior, se ve reproducido en el ámbito gubernamental, lo cual representa la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con los fines del Estado, que sin ser lucrativos, si tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad¹.

Todo ser humano tiene derecho a realizar la profesión y trabajo que más le agrade, así como exigir las prestaciones que se otorguen a todos los trabajadores sin contrariar lo establecido en la Constitución.

¹ Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael Derecho Administrativo tercer y cuarto curso, segunda edición, Harla, México, 1994, p. 341.

El Derecho del Trabajo es el conjunto de normas que regula las relaciones entre los trabajadores y el patrón tiene las siguientes características² :

a) Es inacabable e inconcluso, porque el trabajador siempre quiere más prestaciones, y como ser humano se va transformando, amplía sus fines y contenido de momento a momento.

b) Es expansivo, porque incluye nuevos sujetos continuamente para protegerlo.

c) Es concreto y actual, porque se visualiza, el caso es específico, se particulariza su aplicación de la ley y esta se impone vigente.

d) Es imperativo, porque los derechos del trabajador son irrenunciables y no está a voluntad de las partes si quieren o no cumplir, deben cumplirse.

e) Tiende a universalizarse, no todos los derechos tienen esta característica, las normas laborales no tienen fronteras, defienden el trabajo humano.

Alberto Trueba Urbina define al Derecho del Trabajo como "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana"³.

² Cfr. DE LA CUEVA, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, décima sexta edición, Porrúa, México, 1999, p. 96-101.

³ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Porrúa, México, 1981, p. 135.

La definición de José Dávalos establece el Derecho del Trabajo "es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo"⁴.

Ambos conceptos establecen las características esenciales de la relación laboral misma que debe de ser aplicada para todos sin hacer ningún tipo de distinción ya que cada uno al prestar sus servicios lo realiza teniendo como propósito primordial el bien común y de manera individual satisfacer sus necesidades.

1.1. Derecho Burocrático

Previo al análisis del derecho burocrático es necesario, referimos al término burocracia en opinión de Morales Paulin "deriva del francés *bureaucratie*. La etimología se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos* (gobierno), esto fue durante el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos. En sentido literal el poder del escritorio, o el poder de los que están detrás de un escritorio"⁵.

En la actualidad al hablar de burocracia se hace alusión a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado.

⁴ DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo. novena edición, Porrúa, México, p. 4.

⁵ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa, México, 1995, p. 106.

En el Decreto de fecha 21 de octubre de 1960 se adiciona al artículo 123 Constitucional el apartado "B" que regula la relación laboral del Estado y sus trabajadores, en virtud de que se aplicaba la Ley Federal del Trabajo a los trabajadores al servicio del Estado.

El Derecho Burocrático está integrado por "un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello hemos sostenido que debe de considerarse como una disciplina autónoma"⁶.

Es una disciplina autónoma, porque tiene su propia normatividad y describe las conductas de la relación laboral burocrática, los derechos, las obligaciones, los procedimientos y autoridades que vigilarán la correcta aplicación de las leyes imputables a los trabajadores al servicio del Estado.

El Derecho Burocrático actualmente se preceptúa en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su reglamento así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶ *Ibidem.*, p. 107.

Morales Paulin opina que el Derecho Burocrático "se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados cuya naturaleza hace un trabajo especial"⁷.

Los trabajadores al prestar sus servicios al Estado surge la relación laboral, y no se considera esta especial por el hecho de laborar en favor del Estado; un trabajo especial es en virtud de la naturaleza del trabajo, no por el tipo o la naturaleza del patrón o su normatividad⁸ y al laborar en favor del Estado no se realiza en forma especial ya que existen ciertos beneficios para sus trabajadores y cuando se habla de trabajos especiales los trabajadores de estos gozan del mínimo de beneficios que deben disfrutar.

Mariano Herran Salvatti y Carlos Quintana Roldán opinan que el Derecho Burocrático es el "conjunto de normas de Derecho Público que tienen por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocas entre el Estado y sus servidores que con base en la justicia equilibre el disfrute de las garantías sociales por parte de los trabajadores, con el ejercicio de las funciones de servicio público que tienen a su cargo"⁹.

El Derecho Burocrático es un conjunto de normas que regula la relación laboral existente entre el Estado y sus trabajadores.

⁷ Idem.

⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 105.

⁹ Legislación Burocrática Federal. Comentada por Herran Salvatti, Mariano y Quintana Roldan, Carlos F., Porrúa, México, 1986, p. 20.

"La distinción entre trabajadores públicos y otros tipos de trabajo carece actualmente de justificación: el estado ha dejado de ser el monarca de origen divino o el dios terrestre que se pasea por la tierra. Es solamente la personificación jurídica de la estructura política creada por el pueblo en su constitución, por lo que su actuación debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Carta Magna"¹⁰.

1.2. Sujetos de la relación de trabajo Burocrático

La relación jurídica es un vínculo entre dos o más personas como resultado de un acto jurídico, enfocada al ámbito gubernamental, el documento por el cual se formaliza la relación jurídica laboral con el Estado, es el nombramiento.

La relación de trabajo surge al prestar un servicio personal subordinado a una persona física o moral que puede ser en forma escrita o tácita. Existe una semejanza entre la relación de trabajo y el contrato individual de trabajo mismos que se analizarán con posterioridad.

En la relación de trabajo hay tres características importantes que son:

- a) Un trabajo personal;
- b) Subordinado, y
- c) El pago de un salario.

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ob. C4., p. 643.

Analizaremos cada una de las características de la relación laboral:

a) La prestación de un trabajo personal se debe entender al iniciarse la relación de trabajo, la persona se obliga a realizar las funciones que se le designen mismas que no podrán ser encomendadas a otra.

b) En la prestación de un servicio personal subordinado, es indispensable que haya por parte del trabajador la responsabilidad y cumplir con las funciones encomendadas mientras que el patrón se obliga a otorgar las prestaciones a que tienen derecho sus trabajadores.

c) El pago de un salario, el cual, de conformidad con la Constitución debe ser digno, remunerador y satisfacer las necesidades mínimas de toda persona; y así cumplir con uno de los principios de la Declaración de los Derechos Humanos; por lo tanto, el patrón tiene todo el derecho de exigir que el trabajo que se preste sea con calidad y con las características que él haya solicitado para remunerar los servicios del trabajador.

Autores como Néstor de Buen Lozano¹¹ y Miguel Borrel argumentan, el elemento más importante en la relación de trabajo es la subordinación ya que esta característica, "es la facultad de mando del patrón y el deber jurídico de obediencia del trabajador, siempre que sea con relación al trabajo contratado, si no existe este elemento de subordinación aunque haya un trabajo personal y

¹¹ Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II, décima cuarta edición, Porrúa, México, 1999, p. 571-574.

medie el pago de un importe en efectivo como contrato prestación, por el servicio o trabajador, no habrá relación laboral¹².

La relación laboral es la prestación efectiva de un trabajo personal subordinado y para que ésta exista es necesario que haya voluntad de ambas partes, la que requiere el servicio y la que lo va a prestar.

1.2.1. El Estado como Patrón

Del análisis previo surge la controversia de que si el Estado puede considerarse como el patrón en la relación laboral de los empleados públicos, por lo que Acosta Romero argumenta que "El Estado no puede considerarse como patrón, debido a que no persigue fines de lucro"¹³.

Desde el punto de vista administrativo el Estado no puede ser un Patrón, en virtud de ser considerado como una persona moral ficticia con carácter de autoridad; nuestra apreciación laboralista, el Estado tiene las características de un Patrón particular, en virtud de que no se puede exigir la prestación de servicios en condiciones diferentes de las que el pueblo quiere para todos sus miembros y por lo que se luchó a principios de siglo; además de que existe una declaración

¹² BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, segunda edición, Pac, México, 1990, p. 139.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995, p. 533.

constitucional de los derechos mínimos del trabajo así como el de estar consagrado como una garantía individual en la Ley Suprema.

Entre el Estado y la persona natural que le presta un servicio se considera que existen formas de servir al Estado la primera que es el lado interno de la función pública, el propio derecho burocrático y la segunda existe una condición jurídica en que están legalmente colocados los servidores públicos frente al Estado y viceversa con motivo del trabajo que ellos efectúan.

El trabajo del servidor público es una acción estatal y un servicio público para el Estado, es una actividad unitaria en la que existe un campo exterior y uno interior que restringe la relación burocrática, "el lado exterior de la función pública orientado hacia los particulares se denominaría relación de servicio público y el lado interno de la función pública se llama relación burocrática"¹⁴.

La relación burocrática se desenvuelve en un trabajo o servicio que crea situaciones de derechos y obligaciones recíprocos, en dos áreas principales diferenciadas que son el área laboral y área de la seguridad social.

El área laboral se refiere a los derechos y obligaciones de los servidores públicos y del Estado-patrón representado por los titulares de las dependencias; la seguridad social garantiza el derecho a la salud, la asistencia médica, la

¹⁴ RICORD, Humberto. El Derecho Mexicano Burocrático materias que lo integran. Boletín de Derecho Comparado, Año V, Número 13-14, Enero-Agosto, 1972, p. 95.

protección de los medios de subsistencia los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizado por el Estado.

El artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo establece: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no define al patrón, aplicando el método exegético¹⁵. Serán los titulares de las dependencias quienes fungirán como los representantes del Estado-Patrón de los servidores públicos, como lo establece el artículo 2º de dicha ley.

Alfredo Sánchez Alvarado define al patrón como "la persona física o jurídica colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en forma subordinada"¹⁶.

En la relación laboral burocrática el Estado-patrón tendrán la responsabilidad de actuar en su nombre los titulares de las dependencias y estas son órganos del Estado, concepto que será estudiado con posterioridad.

¹⁵ Método Exegético es el que describe lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso decir
WITKER, Jorge Metodología de la enseñanza del Derecho, Temis, Colombia, 1987, p. 113.

¹⁶ SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Volumen I, Porrúa, México, 1967, p. 299.

Consideramos que existe un defecto técnico en la redacción del artículo 2°, porque el titular es el representante del Estado-patrón más no es el Órgano del Estado, la relación laboral burocrática surge entre éste y los servidores públicos no entre estos y el titular de la dependencia¹⁷.

1.2.2. Trabajador

De conformidad con el artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo se define al trabajador de la siguiente forma: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 3° establece: "Trabajador es toda persona física que preste un servicio físico, intelectual de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de trabajadores temporales".

Al realizar un análisis comparativo de ambos artículos observamos que la definición del trabajador se inclina hacia la de prestar un servicio personal subordinado debido a que existe la relación jurídica de obediencia para una de las

¹⁷ Cfr. Ley Federal del Trabajo Burocrático. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina, Ingésimo octava edición, Porrúa, México, 1999, p. 20 y 21.

partes, con la diferencia para formalizar la relación laboral, algunos firman contratos individuales de trabajo y otros los nombramientos, igualmente se firman contratos de prestación de servicios profesionales.

1.2.2.1. Trabajador de base

Los trabajadores se clasifican dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en:

- a) De base y
- b) Confianza.

Por inducción¹⁸, entendemos que los trabajadores de base no realizan ninguna de las funciones de confianza, como son las de dirección, vigilancia, fiscalización e inspección, además si el trabajo que se presta o en el nombramiento se establece como de confianza, no se puede decir que lo sea así estrictamente, ya que la confianza no depende de la designación del puesto sino de las funciones a realizar, de acuerdo a los Catálogos de Puestos autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre las características de este tipo de trabajadores encontramos la de estabilidad en el empleo, pueden formar parte de los sindicatos, se pueden

¹⁸ El Método Inductivo consiste en que a través de la presentación o análisis de elementos o conocimientos particulares se extrapolan resultados o conocimientos generales, o de aplicación general mediante el uso de la razón. VARGAS MENCHACA, José Manuel Manual para la elaboración de tesis profesionales. Talleres Gráfica, Creatividad y Diseño, México, 1993, p 18

reinstalar en el puesto que desempeñaban en caso de despido injustificado, así como de reclamar la indemnización constitucional correspondiente, tienen derecho al pago de tiempo extra, así como a los incrementos salariales; pueden obtener ascensos en sus puestos de conformidad con el escalafón, etc.

El trabajador de base de acuerdo con el artículo 6 de la Ley Federal los Trabajadores al Servicio del Estado son los no incluidos en la enumeración del artículo 5° de la misma ley y los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

1.2.2.2. Trabajador de confianza

El ser humano realiza actividades de trabajo diferentes, y surge el Derecho Especial y dentro de este se regulan los trabajos especiales. Al respecto Néstor de Buen argumenta "el derecho especial modera el derecho común de tal manera que sus normas sin desviación de su tendencia general se adaptan a las particulares circunstancias de sus destinatarios determinados"¹⁹.

Barassi opina "el derecho especial se refiere a una determinada categoría de personas y sus normas son particulares, si bien no contrastan con el derecho común"²⁰.

¹⁹ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II, Ob. Cit., p. 413.

²⁰ Ídem.

Dentro de esta categoría encontramos a los trabajadores de confianza quienes se consideran como tales de conformidad con las funciones que realizan.

La Ley Federal del Trabajo contiene un capítulo denominado Trabajos Especiales donde se regulan los trabajadores de confianza. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza y es urgente definir su situación.

Confianza: "(De confiar) f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo. // 2. Seguridad que alguien tiene en sí mismo. // 3. Presunción y vana opinión de sí mismo. // 4. Ánimo, aliento, vigor para obrar. // 5. familiaridad (// en el trato. // 6. Familiaridad o liberta excesiva. U. m. en pl. // 7. desus. Pacto o convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o del comercio//. de . loc. adj. Dicho de una persona: Con quien se tiene trato íntimo o de familiar. // 2. Dicho de una persona. En quien se puede confiar. // 3. Dicho de una cosa: Que posee cualidades recomendables para el fin a que se destina. // en . loc. Adv.- confiadamente. // 2. Con reserva e intimidad"²¹.

Aplicar estos criterios en materia laboral resulta confuso porque por el hecho de denominar a un trabajador de confianza no quiere decir que un trabajador de base no sea de confianza en sus labores, sino que se refiere a la confidencialidad con la que se debe de desempeñar un trabajo.

²¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. vigésimo segunda edición, Espasa, p. 620.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 9° establece: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento".

Del análisis del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado desprendemos solo una descripción de los puestos de trabajadores considerados como de confianza, más no da un concepto de ellos.

El trabajador de confianza dentro de la misma ley no cuenta con derechos como los trabajadores de base, solo cuentan con la protección al salario y la seguridad social.

La Jurisprudencia afirma que basta con realizar una de las funciones consideradas como de confianza para que el trabajador sea clasificado en esta categoría.

Independientemente de la función que se realice consideramos que los trabajadores de confianza deben de ser protegidos con los derechos y obligaciones establecidos para los trabajadores de base o en su caso se

especifique dentro de la normatividad con más claridad la diferencia entre ambos, determinando las funciones y prestaciones que tendrán derecho.

1.2.2.3. Trabajador al Servicio del Estado

Humberto Ricord²² considera que existe un laberinto semántico de conceptos para llamar a los Trabajadores al Servicio del Estado, debido a que nuestra Constitución y la ley reglamentaria de este tipo de trabajadores, se refieren a funcionario público, empleado público, trabajadores al servicio del Estado, trabajador del Estado y servidores de la Nación.

El 28 de diciembre de 1982 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional mediante la cual, el término de funcionario público y de empleado público se fusionaban para formar el de servidor público.

Uno de los conceptos utilizados para denominar a los servidores públicos fue tomado de Morales Paulin quien opina "Trabajador al Servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por la autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores

²² RICORD, Humberto. El Derecho Burocrático materias que lo integran. Ob. Cit., p. 122-124.

temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales del Trabajo, o su equivalente²³.

El análisis previo, nos ayuda a tener una mejor comprensión de la forma en que se llega a establecer la relación laboral burocrática debido a que hace referencia a todos los elementos y normatividad que pueden ser aplicados dentro de la Administración Pública para que una persona labore a favor del Estado.

1.2.2.3.1. Servidor Público

El Servidor Público "es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado"²⁴.

Las características del servidor público de conformidad con la definición que antecede son:

- a) Es una persona física;
- b) Independientemente de su nivel jerárquico;
- c) Presta su esfuerzo físico o intelectual;
- d) A cambio de un salario y;
- e) Órganos del Estado.

²³ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. C4., p. 80.

²⁴ *Ibidem.*, p. 87.

La primera característica se refiere a que debe existir una persona física que representará al Estado-patrón y se denominará titular de las dependencias, es necesario distinguir entre titular y órgano del Estado como se muestra en el cuadro siguiente:

Diferencias entre titular y Órgano del Estado²⁵	
Titular	Órgano del Estado
Es siempre una persona física.	El Órgano es algo ideal, incorpóreo, y lo es, porque es parte de una persona moral ficticia, como es Estado.
El titular lo es sólo lo es en razón de que desempeña actividades físicas, intelectuales o ambas, que actualizan las funciones del Estado.	El Órgano es siempre el conducto por el cual, el Estado ejerce su capacidad competencia, ya que se trata de una parte permanente del Estado.
El titular es transitorio, ya que como ser humano, su vida misma es temporal, ya porque esté al servicio del Estado o por tiempo determinado.	El Órgano es permanente, ya que forma parte inseparable del Estado, es una parte integrante del mismo.
El titular funcionario en el desempeño del cargo, salvo casos excepcionales percibe una remuneración por su trabajo.	El Órgano no puede percibir remuneración alguna, pues no es persona, ni desempeña un trabajo autónomo.

Consideramos indispensable la existencia de una persona física a quien se le pueda exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de la relación laboral de trabajo con el Estado.

²⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo a la Mexicana. Porrúa, México, 1993, p. 554.

La segunda característica es la jerarquía es seguir un orden conforme a grados, dentro de la Ley de Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 47 establece: "Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascensos de los trabajadores y autorizar las permutas".

La Jerárquica administrativa, "Consiste en el orden y grado que guardan entre sí los órganos superiores e inferiores, estructurados o agrupados por grados o categorías"²⁶.

Esta relación jerárquica concede a los órganos superiores sobre los inferiores importantes poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, vigilancia, poder disciplinario y resolución de conflictos.

El nivel jerárquico se dará conforme a los lineamientos e importancia de los puestos que en cada dependencia exista de conformidad con las funciones inherentes al cargo.

La tercera característica entiende la realización de un trabajo, que puede ser aplicando su fuerza física o al realizar una actividad que requiera el conocimiento de alguna materia.

²⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. Porrúa y UNAM, México, 1999, p. 728.

La cuarta característica relativa a la retribución que debe pagar el patrón al trabajador sin contrariar lo establecido en la Carta Magna, en materia burocrática el salario se remunerará de conformidad con los tabuladores emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableciendo el pago que corresponderá a cada servidor público.

Las Secretarías de Estado se consideran un órgano político administrativo, cuyo cometido consiste en auxiliar al presidente en el desempeño de sus funciones y estará representado por los titulares de cada una de las dependencias que existan.

La última característica es el Órgano del Estado, es decir, las dependencias de la Administración Pública Federal, las cuales son un ente abstracto teniendo a un titular que representará al Estado-patrón.

El Órgano del Estado tendrá las características de tener competencia, ser permanente y no recibir remuneración alguna.

Derivado de las vastas facultades del Ejecutivo Federal hay un gran crecimiento del aparato político y administrativo que asesora, auxilia al Ejecutivo Federal. El artículo 90 Constitucional reglamenta la Administración Pública Federal misma que se divide en Centralizada y Descentralizada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las funciones de los diferentes Órganos Administrativos Centralizados y Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. La estructura de la Administración Pública Federal tendrá el apoyo de las Secretarías de Estado. De igual forma se expidió la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1990.

En el Sector Central existen Órganos Administrativos Intermedios y Órganos Desconcentrados.

Morales Paulin define la titularidad de la siguiente forma: "la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral. Se asume así la representación de la persona moral"²⁷.

El titular es la persona física que presta un servicio personal subordinado a un órgano del Estado mediante el pago de un salario de conformidad con lo autorizado por la ley y las necesidades de cada dependencia.

²⁷ *Ibidem*, p. 81.

1.2.2.3.2. Funcionario Público

En opinión de Nava Negrete un Funcionario Público "es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público asumiendo el carácter de autoridad"²⁸.

El funcionario público asume el carácter de autoridad al momento en que es contratado dentro de los niveles superiores, y tiene la facultad de mando.

Para Carlos A. Morales Paulin funcionario público: "es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidas en la ley o en el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano, lo cual, le otorga un carácter de representación y cumplimiento de voluntad"²⁹.

El funcionario público es la persona física cuya designación y competencia deriva de una ley o reglamento y que tendrá facultades de mando, iniciativa, decisión y representación de la dependencia.

²⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 202.

²⁹ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 83.

1.2.2.3.3. Empleado Público

Empleado Público "todas aquellas personas físicas que laborando para el Estado, no desempeñen algunos de los cargos que indicamos en la parte relativa a funcionarios públicos"³⁰.

Acosta Romero define al empleado público como: "Es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley"³¹.

El empleado público es una persona física que presta sus servicios al Estado mediante el pago de un salario y que su designación tiene su origen en la ley.

El empleado público goza de estabilidad en el empleo y solo llega a preparar, coadyuvar para que se tome una decisión u orden o en su caso ejecutar la misma.

³⁰ *Ibidem.*, p. 85.

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit., p. 105.

1.2.2.3.4. Cargo público

Cada dependencia elaborará una descripción de los puestos y actividades para la que fue creada así como establecer las actividades que realizará su personal sin apartarse de lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Catálogo Institucional de Puestos.

El cargo público también es muy importante para entender las diferencias de los conceptos aplicados a los servidores públicos porque llega a pensarse que es lo mismo, cuando en realidad el cargo público "es el lugar instituido en la organización pública, con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, por ser previsto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley"³².

El cargo público es creado para regular las diferentes plazas o puestos que integran la administración pública, describiendo las funciones así como el presupuesto para cada una de las plazas.

³² *ibidem.*, p. 106.

1.3. Contrato Individual de Trabajo

Es necesario estudiar el Contrato Individual de Trabajo, para tener una mejor apreciación de la relación de trabajo de los trabajadores al servicio del Estado, originada del nombramiento.

Al respecto el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo en su segundo párrafo establece:

" ...

Es aquel por virtud del cual, una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".

Previo a continuar, la relación de trabajo y contrato de trabajo no son lo mismo pero debemos de mencionar que para los efectos de nuestro tema, la relación de trabajo se aplica a los trabajadores al servicio del estado y en el artículo 2º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se preceptúa: "Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirá dicha relación".

Además que para presumir la existencia de la relación laboral entre los empleados y el Estado es condición sine qua non, exista en forma escrita el nombramiento y así comprobar fehacientemente la existencia de la misma.

1.4. Contrato de Prestación de Servicios Profesionales (Honorarios)

La Administración Pública cumple sus fines a través de sus Secretarías de Estado. Pero se llega a presentar otro tipo de actividades teniendo que contratarse a personas preparadas profesionalmente en ciertas materias u oficios, lo cual da origen a la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales.

El contrato de prestación de servicios, es utilizado en la administración pública en virtud de requerir de los consejos en alguna actividad, materia o especialidad, así como las consultas o de la opinión técnica de profesionistas que están dedicados a cierta profesión y que por diversos motivos no requieren ser funcionarios o empleados públicos.

El convenio de la prestación de servicios profesionales, se encuentra sujeto eminentemente a las normas de derecho civil y los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El Contrato de Prestación de Servicios Profesionales o de Honorarios, establecerá exclusivamente la prestación de un servicio independiente (no subordinado), por lo tanto, no existe ninguna relación de carácter laboral entre quien así presta sus servicios y la dependencia o entidad con la cual celebra los contratos.

Entre las características de este tipo de prestador de servicios se encuentran la de no registrar su asistencia, no estar sujeto a un horario, no recibir órdenes por escrito; no ser designado mediante nombramiento o constancia; no quedar subordinado a un jefe inmediato, y no estar sujeto al mecanismo de pago aplicable a los trabajadores con plaza presupuestal, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia los contratos podrán exceder del 31 de diciembre del ejercicio fiscal correspondiente.

De lo anterior, se desprende que este tipo de prestadores de servicios no pueden considerarse como trabajadores al servicio del Estado, ya que no cuentan con la característica fundamental que es la relación laboral así como tampoco son reglamentados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado que será analizada posteriormente.

1.5. Nombramiento

La base constitucional del nombramiento se encuentra en el artículo 89:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III a XX. ...".

La ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado 'B' en el artículo 12 preceptúa: "Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo".

El nombramiento es un acto o potestad del Estado, ejercido a través de un representante, (titulares de las dependencias) aún cuando su operatividad requiere la aceptación del trabajador.

Sus efectos son crear derechos y obligaciones además de originar la relación de trabajo.

Entre los tipos de nombramiento se encuentran el de base, definitivo o numerario, de tiempo fijo, confianza, por tiempo determinado, obra determinada, interinos y provisionales.

Y la extinción del nombramiento es por causa justificada y causa injustificada.

1.6. Catálogo de Puestos

Dentro de la Administración Pública Federal existe una descripción de los puestos y funciones así como las claves que se utilizarán ya sea en forma presupuestaria o para describir actividades que se realizarán dentro de ella.

De igual forma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en el artículo 20: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo General de Puestos del Gobierno Federal".

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de emitir el Catálogo de Puestos y lo define en su glosario como un "Instrumento técnico que

contiene la descripción clara y consistente de los puestos que integran las estructuras de orgánicas de la Administración Pública³³.

Dentro del Catálogo de Puestos se establecerán las cédulas de identificación del puesto que contiene las funciones que lo caracterizan, así como código de su identificación, el grupo, rama y los requisitos que se necesitan para ocupar éste.

Se han analizado los conceptos que consideramos importantes para comprender nuestro tema de estudio y a continuación estudiaremos los antecedentes existentes de los trabajadores de confianza y la normatividad aplicable a estos en forma general.

³³ Glosario de términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://www.shcp.gob.mx>.

CAPITULO 2.

ANTECEDENTES DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Los servidores públicos han sido regulados desde la época colonial y en este capítulo se realizará un análisis de los antecedentes históricos para comprender la existencia de la normatividad actual y también se estudiará el origen de la denominación de empleado de confianza.

La Ley Federal del Trabajo establece un capítulo denominado de los Trabajos Especiales y en el se regulan a los trabajadores de confianza término que con posterioridad se aplica a los trabajadores al servicio del Estado.

2.1. Época Colonial

La Administración Pública ha tenido una gran evolución desde tiempos remotos. Andrés Serra Rojas considera como un acto inicial de esta cuando Hernán Cortes crea su primer Ayuntamiento en la Villa Rica de Veracruz, en la cual, se erigieron alcaldes ordinarios y regidores.

El poder de los reyes españoles se apoyaba no en el derecho de conquista sino en los títulos que con posterioridad se originaron³⁴.

³⁴ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés y Otros. Obra Jurídica Mexicana, Tomo IV, segunda edición, PGR y UNAM, 1987, p. 2267.

La conquista por parte de los españoles quienes expidieron una gran cantidad de disposiciones legales para administrar los nuevos territorios adaptándolas a las necesidades de cada región, intentó trasplantar el aparato burocrático administrativo a la metrópoli y esos ordenamientos legales eran las Leyes de Indias.

"Las leyes de los reinos indias contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos estableciendo la competencia de sus cargos así como sus sueldos y sus beneficios"³⁵.

En los años de 1614 a 1801 se promulgaron leyes que condenaban con la inhabilitación y otras penas al que emplease dádivas o promesas, por sí o por otra persona, con el fin de conseguir empleo; la oportuna concurrencia de postulantes a la Corte, diciendo que "además de la confusión que ocasionaba con sus importunidades en los ministerios y oficinas turbaban su servicio abandonándolo.

De igual forma se ordenaba, en consecuencia, "atender a los que más se distinguieran y se crearan las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente y se dispuso que no se admitiesen solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos"³⁶.

³⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo tercer y cuarto curso, segunda edición, Harla, México, 1994, p. 309.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático, *Íbidem.*, p. 420.

Consideramos que la normatividad de esa época ya comenzaba a hacer distinciones entre los trabajadores que laboraban para la corona española, en virtud de que para la explotación de recursos de los nuevos dominios se requería de un abastecimiento regular de trabajadores forzados reclutados generalmente entre la población indígena por los empleados menores.

La acción colonizadora, de la metrópoli, sabedora de las dificultades en lo concerniente a que sus instrucciones fueran cumplidas cabalmente por los funcionarios públicos asentados en el nuevo mundo estableció los procedimientos para determinar la posible responsabilidad de estos: uno público era la residencia, llamada así porque durante el se asignaba al funcionario residenciado a un lugar donde había de permanecer alejado de aquel en que había ejercido sus funciones. Se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho; el otro era la visita, este era secreto, no afectaba aun solo funcionario, sino a todos los comprendidos en la visita, ninguno de ellos en particular sabía si le hacían cargos³⁷.

Además, se establecía ya desde esa época procedimientos para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, opinamos que son antecedentes a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos así como de dos tipos de sanciones que se aplican actualmente a los servidores públicos como son la amonestación pública y amonestación privada.

³⁷ Cfr. MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo tercer y cuarto curso. Ob. Cit., p. 309.

Existieron decretos que mencionaban el nombramiento otorgado a un servidor público que prestará sus servicios al Estado no eran hereditarios; además establecían que los empleados públicos nombrados solo lo eran temporalmente ya que el pueblo tenía la facultad de decisión, sobre su permanencia o remoción y de igual forma tomaba la decisión el supremo Gobierno al deponer a los empleados públicos.

Se enviaba mensualmente al Congreso una nota de los empleados que estuvieran suspendidos y cada cuatro meses un estado de los ejércitos, existía el Tribunal de Residencia para conocer de las faltas cometidas por los servidores públicos.

La normatividad imperante regulaba instituciones jurídicas y autoridades encargadas de cumplir con los ordenamientos como son: las sanciones en caso de no cumplir algún decreto u orden, la estabilidad en el empleo, la facultad del pueblo para remover a sus funcionarios, la no-admisión de familiares del empleado y como autoridad encargada de vigilar el buen desempeño de los servidores públicos actualmente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo³⁸.

³⁸ Cfr. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático, Ob. Cit., p. 4 y 5.

2.2. Constitución de 1824

Esta Constitución de Corte Federalista, fue dictada siguiendo a la imperante en Estados Unidos Americanos.

El Congreso General tenía la facultad de crear o suprimir los empleos públicos, así como la de establecer sus derechos y el momento en que desaparecerían estos.

Se concedía al Poder Ejecutivo facultades para nombrar y remover a los servidores públicos así como la reserva para acordar sobre la destitución del puesto que ocupaban estos, y si fuera necesario formar causa a tales servidores y pasar los antecedentes al Tribunal respectivo.

Las facultades del Poder Ejecutivo sobre la destitución de los servidores públicos tenía sus limitantes, por lo tanto, fue necesario distinguir entre las funciones:

a) Las funciones amovibles son administrativas porque el nombramiento es dado por el poder ejecutivo y no deben ser contrarias así como tampoco debe surgir ningún debate contencioso administrativo si se llega a existir la destitución o revocación del empleado público.

b) Las funciones consideradas inmovibles eran las que se establecían por la ley y el Poder Ejecutivo, en ningún momento podía limitar el derecho a la inmovilidad ya que si algún decreto de gobierno lo infringía se estaría en un problema contencioso administrativo.

c) Las funciones de las cuales resultaban derechos adquiridos, los empleados cuyo nombramiento a su juicio hace presumir un derecho de propiedad sobre el cargo ya que si la persona cumplía con todas sus obligaciones tiene derecho para ser conservado en el destino que viene han aquí el derecho de propiedad de empleo (este se considera un antecedente de los trabajadores de base)³⁹.

2.2.1. Leyes Constitucionales de 1836

El jefe del Ejecutivo, entre sus atribuciones estaba: nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, a los jefes de oficinas generales de hacienda y de los comisariados generales, al personal diplomático, a los oficiales militares de rango superior (coronel mínimo) y los empleados de las oficinas de la federación no señala grados; otorgar retiros, licencias y pensiones a los militares y sancionar administrativamente a los empleados infractores de las ordenes y decretos.

³⁹ Cfr. LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. UNAM, México, 1978, p. 47 y 48.

Los servidores públicos han sido protegidos de una u otra forma por legislaciones previas sin olvidar que esto ha tenido que irse adaptando a las necesidades de cada época, pero debido a una falta de integración y sistematización de ellas impidió regular la burocracia en general en forma correcta.

Se promulgaron leyes que fijaban nuevos sueldos para estos funcionarios de acuerdo a la responsabilidad conferida y los descuentos aplicables solo procedían por disposición legal.

2.2.2. Constitución de 1857

La normatividad del siglo XIX se ocupa de reglamentar principalmente a los empleados de hacienda, del servicio exterior y militares.

La regulación de los empleados y el Estado era determinada por el Congreso de la Unión y el Presidente, además se decretaban las responsabilidades de los servidores públicos.

A continuación se estudiará la legislación relacionada con el tema, sin entrar a un estudio a fondo de cada una de ellas, antes de analizar los antecedentes de la época contemporánea.

A continuación se estudiará la legislación relacionada con el tema, sin entrar a un estudio a fondo de cada una de ellas, antes de analizar los antecedentes de la época contemporánea.

Decreto del 5 de octubre de 1821, sobre la habilitación y confirmación de todas las autoridades para la legitimidad de sus funciones.

Orden del 19 de abril de 1822, sobre la pena a los funcionarios que no cumplan con algún decreto u orden.

Orden del 4 de septiembre de 1823, sobre las reglas de los sueldos para empleados que sirven íntegramente por escala.

Orden del 13 de julio de 1824, sobre los sueldos de los ex-consejeros del Estado.

Ley del 21 de mayo de 1827, sobre los sueldos de los plenipotenciarios de Tacubaya.

Ley del 17 de agosto de 1829, sobre los descuentos de sueldos a los empleados de la Federación y Prestamos forzosos.

Ley del 8 de mayo de 1832, sobre los sueldos de algunos empleados en virtud de las facultades extraordinarias.

Ley del 7 de marzo de 1835, sobre sueldos y gastos de los agentes diplomáticos y empleados en las legaciones.

Ley del 8 de junio de 1838, sobre cuotas de salarios.

Ley del 21 de mayo de 1852, que declara amovibles los empleados que se nombren en lo sucesivo.

Decreto del gobierno del 12 de agosto de 1859, sobre jubilaciones de empleados.

Decreto del 28 de febrero de 1861, sobre los sueldos de los Secretarías del Tribunal Superior, Jueces de Distrito y Territorios y otros empleados.

Decreto del 11 de junio de 1861, concediendo amnistía general por delitos políticos.

Decreto del 5 de diciembre de 1861, que faculta al gobierno para rehabilitar a los empleados civiles y militares.

Decreto del 6 de octubre de 1862, sobre el descuento de la tercera parte del sueldo a los empleados civiles y militares⁴⁰.

"Se reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos y circulares sobre los descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos, se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, se grava el medio sueldo que se da en caso de enfermedad, la viuda puede firmar la nómina para percepción de sueldo y en el año de 1896 se elabora la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascenso, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de altos funcionarios"⁴¹.

⁴⁰ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés y Otros. Ob. Cit., p. 3186.

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 423.

El artículo 32 de la Constitución de 1917 dispone lo que en igualdad de circunstancias los mexicanos serán preferidos sobre los extranjeros para ocupar un empleo público.

Se fija la exigencia de prestar juramento de lealtad a la Constitución y a las leyes previamente a la toma de posesión de un cargo.

La pugna entre liberales y conservadores, quienes enarbolaban las banderas Federalista y Centralista, interrumpió por un año la vigencia de la Constitución.

2.3. Época Contemporánea

La Primera Guerra Mundial tuvo como consecuencias que el Estado interviniera en los procesos de la producción y distribución, a fin de obtener los elementos necesarios para el sostenimiento del ejército, lo que puso final al *laissez-faire laisser-passer* de la economía liberal; los trabajadores se impusieron al Estado y lo obligaron a superar la legislación obrera, lo que a su vez produjo un derecho de trabajo de nuevo cuño; los dos estatutos ya no eran ni derecho público ni derecho privado, integrando lo que Radbruch denominó el Derecho Social, su importancia crece constantemente, como un preludio a un régimen social, económico y jurídico más justo.

Los trabajadores de los Estados en guerra desde 1914 pedían que en el Tratado de Versalles que ponía fin a la guerra, se incluyeran normas fundamentales para la protección futura de los trabajadores, lo cual, culminó con la propuesta de Justin Godard para que se redactara la Carta Internacional de Trabajo.

Al igual que en Europa, en México pero como consecuencia de la Revolución Mexicana que tuvo como origen la injusticia social imperante en la época, se celebró el Congreso Constituyente de 1917 con la intervención de los diputados Heriberto Jara, Froylan C. Manjarrez, José Natividad Macías, este último encomendado por Venustiano Carranza para que apoyase la adopción de un título especial sobre trabajo en la Constitución, ya que había mucha controversia para legislar en esta materia en la Ley Suprema.

Pero el proyecto sometido a discusión fue aprobado estableciéndose el artículo 123 Constitucional, el 23 de enero de 1917.

El Derecho Social nace a principios de siglo con la Constitución de 1917 en nuestro país y en Europa en la Constitución de Weimar en 1919, ambas reflejo de los derechos a que tienen todos los individuos y que les eran negados dándose lucha de las clases por mejorar su nivel de trabajo y de vida.

A principios de siglo se luchó para que en el ámbito internacional existiera un órgano encargado de regular la justicia social de los trabajadores de todos los países creándose así la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo tuvo como fin inmediato la justicia social en las relaciones entre el Estado y el capital. En el Preámbulo del Tratado de Versalles se estableció que la justicia social es la base para la paz universal.

El primer poder estará representado por el Presidente de la República quien tendrá que cumplir con una gran cantidad de funciones y para realizarlas correctamente tiene que delegarlas, por lo que se crean las Secretarías de Estado, estas tendrán a sus titulares que actuarán en nombre y representación del Presidente y este a su vez en nombre del Estado, estas personas físicas dentro de la legislación burocrática tienen diferentes denominaciones.

2.3.1. Constitución de 1917

La aplicación de la Constitución tuvo muchos obstáculos que eran originados por la situación que atravesaba el país como comunicaciones destruidas, campos sin cultivo, comercio interrumpido carencia de un sistema bancario, en fin la bancarrota económica.

La redacción original del artículo 123 Constitucional no establecía ningún tipo de distinción entre los empleados públicos, los obreros y jornaleros, porque todos se consideraban trabajadores sin importar a quien prestaban el servicio.

Los diputados Heriberto Jara, Cándido Águilar y Victoriano E. Góngora comentaban: "El descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben interrumpirse, la ley reglamentaria determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores"⁴².

El origen del artículo 123 Constitucional fue el reclamo de justicia social por parte de los obreros de las fábricas y de los talleres; pero aún así el Constituyente deja abierta la posibilidad de que los llamados empleados públicos se adhieran en determinada situación a los derechos establecidos en este artículo.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, de conformidad con las necesidades de cada región sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros y de manera gratuita todo contrato de trabajo.

Los empleados públicos (trabajadores al servicio del Estado) sí eran contemplados en el artículo 123 Constitucional original porque la fracción XVIII establecía: "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el

⁴² MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático. Ob. Cit., p. 43.

equilibrio de 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 ejercieren actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellas 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 Nacional⁴³.

Opinamos que se puede interpretar por servicio público, con la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978 que establecía "el servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación, e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión"⁴⁴.

Si bien el Constituyente no distinguía si persigue un fin de lucro por parte del Estado para decretar los derechos de los trabajadores, como actualmente se hace, lo que se pretende es prestar un servicio para lograr uno de los fines del

⁴³ *Ibidem.*, p. 44.

⁴⁴ *Idem.*

Estado y entre ellos esta el bien común de una colectividad, por lo que entre el Estado y sus empleados existe una relación laboral y el constituyente la aceptaba, en virtud de que no se pretende obtener ganancias, sino la prestación de un servicio a otros en nombre del Estado.

A continuación estudiaremos el origen de la denominación de empleado de confianza.

El término de empleo de confianza se utiliza en el Proyecto sobre jornada de trabajo presentado a la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, que se celebró en la ciudad de Washington en el año de 1919, fue adoptada por la legislación Belga y con posterioridad en nuestro Derecho en los artículos 4, 48 y 126 fracción X de la Ley Federal del Trabajo.

2.3.2. Ley Federal del Trabajo de 1931

La relación laboral del personal de los trabajadores en general era de conformidad con la Constitución reglamentada por cada entidad federativa pero los trabajadores al servicio del Estado no contaban con protección expresa alguna.

Al expedirse la Ley Federal del Trabajo de 1931 se establecía en el artículo 2º que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

En 1934 Abelardo L. Rodríguez, el 9 de abril, expidió un "Acuerdo" estableciendo el "servicio civil" por un tiempo determinado para los trabajadores al servicio del Estado⁴⁵.

El Presidente a través de ese acuerdo dimitía facultades del Estado, dispuso que se obligaba a no usar la facultad discrecional que le asistía para remover a los empleados del órgano Ejecutivo del Estado y además estatuyó como seguridad de los propios funcionarios y empleados para la eficacia de los servidores públicos un régimen interno, con normas para la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno. Y fija la garantía durante la vigencia del Acuerdo de que ningún funcionario o empleado podrá ser removido sin causa debidamente probada ante las Comisiones de Servicio Civil que también estableció en su acuerdo.

Lázaro Cárdenas durante su gobierno, promulgó el 5 de noviembre de 1938 el llamado "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de Poderes de la Unión" denominándoles empleados públicos; el contenido de este, es actualmente la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado⁴⁶.

⁴⁵ Cfr. GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano. Ob. Cit., p. 592 y 593.

⁴⁶ Idem.

2.3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1960

En 1960 sigue la presión de los trabajadores al servicio del Estado por obtener un definitivo reconocimiento de sus derechos pero en el ámbito de una ley secundaria y el 5 de diciembre de 1960, se publicaron las reformas al artículo 123 y se adiciona el apartado "B" estableciendo las bases de los burócratas.

Y en el año de 1963 se publica en el Diario Oficial de fecha 28 de diciembre, la ley reglamentaria de ese apartado, denominada "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

2.3.4. Sus reformas

Las primeras reformas realizadas a esta ley fueron en lo relativo a la aplicación de los descuentos a los trabajadores en su salario; las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado; el ámbito de aplicación de esta ley; el derecho de preferencia para ocupar una vacante; la autoridad encargada de emitir los tabuladores que se aplicaran en cada dependencia; incluir dentro de la ley en las condiciones generales del trabajo las labores insalubres y peligrosas y tener mucho seguridad en el trabajo; el procedimiento para el cálculo del aguinaldo; quienes son los trabajadores de confianza en el poder ejecutivo, poder legislativo y judicial; el pago de una prima quinquenal; el procedimiento para ocupara una plaza vacante; la descripción de los factores escalafonarios; los incrementos

salariales; las obligaciones de los titulares; el cambio de funcionarios de una dependencia en ningún caso podrá afectar los derechos de los trabajadores; el procedimiento para el pago de prima dominical y prima vacacional; el pago de menaje de casa, la Comisión Mixta de Escalafón y los días de descanso obligatorio.

Se trató de regular por medio de reglamentaciones administrativas, a través de la elaboración de Leyes de Servicio Civil. Pero fue hasta el año de 1980, cuando constitucionalmente se protege a los trabajadores al servicio del Estado, en el artículo 115 Constitucional, dejando sin efecto las Leyes de Servicio Civil.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 precisaba que la administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país ya que cuenta con un aparato accesible, moderno y eficiente.

En el IV Encuentro Nacional de Institutos Estatales de Administración Pública se establecieron reglas para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 establece como objetivos generales avanzar en el perfeccionamiento del aparato público y transformarlo en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.

Ahí mismo, para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Modernización Administrativa, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el ámbito de sus respectivas competencias desarrollará con la participación de las dependencias, el marco normativo que permita regular los siguientes aspectos.

Los procesos que componen el servicio civil se deben llevar a cabo bajo una visión integral que considere todos los elementos sobre los cuales una organización desarrolla sus actividades, como son los objetivos, la gente, los procesos, la tecnología e infraestructura y las expectativas del cliente.

Se logrará a través de un sistema de reclutamiento y selección que nos permita atraer personal calificado y seleccionar a los más aptos para algún puesto específico.

El diseño del marco general, estaría a cargo de la SECODAM y la SHCP y la implantación del sistema por el personal de cada dependencia a través de sus áreas de recursos humanos.

Otro objetivo será atraer y retener al personal más capacitado, cuya atinada labor contribuya al mejoramiento de los servicios que se prestan a la sociedad y se retribuirá con mejor sueldo y competitivos en el mercado, por un sistema de

compensación para los servidores públicos y así poder atraer al personal calificado y también lograr su permanencia en el sector público.

Además, propiciar el desarrollo del servidor público dentro de las instituciones, fortaleciendo su compromiso con éstas, a través de la capacitación, la educación formal y un sistema de promoción que este fundamentado en el merito.

Las fases de cada proceso son:

La fase de reclutamiento como proceso que permita captar e identificar a los aspirantes que cubran el perfil del puesto a ocupar, tendría entre uno de sus objetivos atraer al mayor número de candidatos viables para ocupar el puesto que se trate, este sistema operaría a través de convocatorias dirigidas en primer termino a personal que labore en las dependencias.

La selección como proceso para analizar la capacidad, conocimiento, habilidades y experiencias del aspirante con el fin de identificar a los más aptos para ingresar al servicio, permitirá contratar a servidores públicos con el perfil preestablecido para el puesto.

El Examen médico que sería aplicado en el transcurso del periodo de prueba.

El proceso de capacitación tendrá por objeto profesionalizar a los servidores públicos dotándolos de nuevos conocimientos y habilidades a fin de elevar su productividad, eficiencia y calidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo para el año 2000-2006 entre los Programas Sectoriales para lograr un mejor servicio por parte de los servidores públicos, se propone un modelo de Innovación y Calidad Gubernamental hacia el interior de la Administración Pública y así formar parte de la inmensa minoría de gobiernos exitosos que simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas de la sociedad se convierten en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia.

Lo anterior, con la aplicación de un Código de Ética Pública en el que se encuentran el bien común, la integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológica, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo; los valores de conformidad con lo que aspiramos llegar a ser y programas que son aplicados en otros países.

Consideramos que la aplicación de nuevas técnicas ayudarán a que exista un mejor servicio y de igual forma se llegue a establecer en forma más clara los derechos de los trabajadores de confianza en virtud de querer lograr un cambio.

CAPITULO 3.

MARCO LEGAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

En este capítulo se estudiará el fundamento legal de los trabajadores al Servicio del Estado, las semejanzas y diferencias entre los trabajadores de base y de confianza así como las características de cada tipo de trabajador, la naturaleza de los nombramientos, el Catálogo de Puestos, los salarios caídos y jurisprudencia aplicable a los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Antes de iniciar nuestro capítulo es necesario conocer la ubicación de la rama del Derecho que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores.

Al respecto existen teorías que la asimilan al Derecho del Trabajo argumentando que la relación entre el Estado y sus trabajadores forma parte del Derecho del trabajo, por las siguientes razones:

- a) Porque formalmente está consignado en el apartado "B", del artículo 123 Constitucional y,
- b) Porque regula el aspecto del trabajo.

El criterio formalista no debe tomarse en consideración para determinar la naturaleza de esta rama de Derecho, pues el hecho de que en la Constitución se

regula en un artículo determinado aspecto de la vida social no quiere decir ello que por su ubicación en el artículo del código fundamental, necesariamente esas ramas deben formar parte de una norma de Derecho.

Trueba Urbina⁴⁷ opina que el derecho de los trabajadores al servicio del Estado forma parte del Derecho del Trabajo argumentando que la relación jurídica deja de ser administrativa a partir del 1° de mayo de 1917 con la declaración de los derechos sociales del trabajador y específicamente del empleado público y privado.

La naturaleza social en la relación burocrática, corresponde al Derecho laboral porque la Carta Magna regula las labores de todos los trabajadores en general y en la actualidad se ha vigorizado en la propia Constitución reglamentando a los trabajadores bancarios y los trabajadores de confianza.

La diversa actividad que realizan los trabajadores en general así como los trabajadores al servicio del estado son diferentes pero no por ello la normatividad que se expida para regular la situación jurídica de cada uno de estos trabajadores debe de apartarse de los principios fundamentales del Derecho del Trabajo en común.

⁴⁷ Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, cuarta edición, Porrúa, México, 1978, p. 596.

La relación laboral en el ámbito público y privado tiene finalidades diferentes, la primera la prestación de un servicio y la segunda, tiene fines de lucro.

La segunda teoría es la que lo asimila al Derecho Administrativo; a éste respecto el dilecto maestro Andrés Serra Rojas "señala que la función pública se forma con el conjunto de derechos, deberes y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores e indica que la función pública forma parte del mundo administrativo, lo cual ha originado diversas teorías que lo asimilan al Derecho del Trabajo en general como una rama autónoma"⁴⁸.

Sánchez Alvarado opina "el Derecho del trabajo adquiere autonomía y sustantividad propia y no por ello se ha delegado el derecho administrativo, por el contrario, el devenir histórico nos enseña que existe una relación muy íntima en nuestra disciplina y el Derecho Administrativo y a medida que transcurre el tiempo esta vinculación es más estrecha, debiendo llegar un día en que las relaciones labores se rijan por el Derecho Administrativo"⁴⁹.

La última teoría considera que el Derecho que regula las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma ya que su objeto, finalidad y metodología deben ser propios. En México durante mucho

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, undécima edición, Porrúa, México, 1982, p. 375.

⁴⁹ SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I, Vol. I, Oficina de Asesores del Trabajo, México, 1967, p. 39.

tiempo en las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se utilizaron principios del Derecho del Trabajo, sin embargo, es evidente, como ya se indicó que en esta relación no hay lucha de clases, ni se busca equilibrio de los factores de la producción, ni el Estado, como tal, persigue utilidades o fines lucrativos, de donde los principios que regulan esta materia deben ser independientes y tratando de buscar equidad entre los dos intereses en presencia de los trabajadores que justificadamente, pretenden tener estabilidad, y un conjunto de derechos básicos y el interés general que siempre domina la actividad del Estado. En vista del bien común. De ellos debe surgir una rama autónoma acorde con sus propias circunstancias y un principio, teoriza prácticas legales que sean inherentes a su naturaleza⁵⁰.

Consideramos que la teoría más aplicable a la relación laboral entre el Estado-servidores públicos, es la que lo ubica dentro del Derecho del Trabajo porque independientemente de la función que realicemos estamos realizando un trabajo al que todos tenemos derecho y de igual forma a los beneficios que se originan de la prestación del servicio sin ninguna distinción.

⁵⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. Cit., p. 26.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 123 Apartado "B"

El fundamento legal Constitucional de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece en el artículo 123 apartado "B":

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

I a XI ...

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XIII ...

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

La ley Federal del Trabajo establece limitaciones a los trabajadores de confianza y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado los excluye expresamente de la aplicación de esta.

De lo anterior, observamos que en ambas leyes existe Anticonstitucionalidad⁵¹ y es de la misma opinión Baltasar Cavazos Flores, porque en virtud de incluir dentro de la ley Suprema los derechos de los trabajadores fue para protegerlos a todos y las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional limitan los derechos para los trabajadores de confianza que laboran en las empresas así como los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

Todos como una garantía individual tenemos derecho al trabajo, sin que exista distinción alguna y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado observamos que es todo lo contrario, porque hace especial énfasis al determinar que los trabajadores de confianza están excluidos de la aplicación de esta ley sin que el trabajador decida tener la categoría establecida por la Dependencia.

La Constitución ordena que toda persona debe ser oída y vencida en juicio, y en relación con los trabajadores de confianza es de interpretarse que al ser exseptuados de la ley reglamentaria no existe definido claramente quien resolverá

⁵¹ Inconstitucionalidad la aplicación de las leyes no debe ser contraria ni a precepto ni a voluntad del legislador. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, México, 1995, p. 671. / Palabra compuesta del prefijo negativo o privativo in y del sustantivo constitucionalidad. Denota, por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La Inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1998, p. 234. Anticonstitucional: Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución. Es una inconstitucionalidad evidente, que no requiere demostración. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Ob. Cit. p.50. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Las 500 Preguntas más Usuales sobre Temas Laborales, segunda reimpresión, Trillas, México, 1992, p. 54.

situación legal en caso de presentarse algún conflicto laboral, no obstante existe el criterio emitido por la contradicción de tesis que utilizamos como sustento para evitar se siga excluyendo a los trabajadores de confianza al no poder acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de algún conflicto dicho criterio a la letra preceptúa:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de la controversia que se suscite con motivo de su cese. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (compilación de 1985, quinta parte), intitulada "trabajadores al servicio del estado de confianza. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos derivados de la relación laboral de los" y la tesis de la Segunda Sala (compilación de 1985, tercera parte, pagina 739), intitulada "trabajadores al servicio del estado, de confianza, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer de ceses dictados contra los", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan

de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del poder judicial federal, cuyos conflictos son resueltos por este alto tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado "B" les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del estado, de conformidad con la fracción XIV, solo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se

inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo".

Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989.

Tesis de jurisprudencia 9/90, aprobada por el tribunal en pleno en sesión privada celebrada el martes dieciocho de septiembre de 1990.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 34, octubre de 1990, p. 15.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, primera parte, Tomo VI, Primera Parte, p. 91.

Nota: esta tesis también aparece publicada en: Jurisprudencia por Contradicción de Tesis, Octava Época, Tomo I, Pleno, p. 77; así como en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, Tesis número 583, p. 384.

3.2. Ley Federal del Trabajo

El artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "En lo no previsto por esta Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de

Procedimientos Civiles, las leyes del Orden Común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad".

Por lo anterior, se considera pertinente hacer una breve mención de lo preceptuado por la Ley Federal del Trabajo en relación con nuestro tema.

La Ley Federal del Trabajo en el Título Sexto llamado Trabajos Especiales en su artículo 181 indica: "Los trabajos especiales se rigen por las normas de este Título y por las generales de esta Ley en cuanto no la contraríen".

La Ley Federal del Trabajo considera trabajos especiales los realizados por los trabajadores de confianza, trabajadores de los buques, trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, trabajo ferrocarrilero, trabajo de autotransportes, trabajo de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, trabajadores del campo, agentes de comercio y otros semejantes, deportistas profesionales, trabajadores actores y músicos, trabajo a domicilio, trabajadores domésticos, trabajo en hoteles, restaurantes, bares otros establecimientos análogos, industria familiar, trabajos de médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad, trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley, siendo decretados a partir del artículo 184 al 353-U de esta ley.

Además el artículo 9° señala: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto...".

De lo anterior, consideramos que la categoría de trabajador de confianza es relativa a la naturaleza de las funciones que se desempeñen en el trabajo, en virtud de que no todas ellas pueden considerarse como de confianza, y opinamos al igual que Trueba Urbina que no debe confundirse la vigilancia de la empresa con la vigilancia de la portería o de cualquier departamento o sector de la empresa en particular en cuyo caso no son actividades de carácter general y por tanto no son trabajadores de confianza los que prestan dichos servicios⁵². Es conveniente apoyar esta reflexión con la siguiente tesis jurisprudencial:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA, DETERMINACION DE LA CATEGORIA DE.

El empleado de confianza es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social de una empresa o establecimiento y que conforme a las atribuciones que le otorgan, actúa bajo una representación patronal. Ahora bien, aun cuando el artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo, establece que son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, ello no quiere decir que para poder ser

⁵² Cfr. Ley Federal del Trabajo, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, octogésima segunda edición, Porrúa, México, 2001, p. 27.

considerado un trabajador como de confianza, deba desempeñar simultáneamente todas estas atribuciones, bastando que realice alguna de éstas en forma general para tener tal carácter, ya que el precepto legal sólo es enunciativo en cuanto a ellas, más no se puede deducir del mismo que deban forzosamente reunirse todas para que un prestador de servicios se encuentre en el caso de estimarse como de confianza, siendo suficiente que sustituya a la parte patronal en alguna de sus mencionadas actividades, tomando para ello decisiones con cierta autonomía de acuerdo a las facultades delegadas para adquirir el carácter de empleado de confianza".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte : VII-Mayo. Tesis: Página: 321. Octava Época.

Observamos de lo antepuesto que basta sea sustituido el patrón en una de las funciones de confianza para que un trabajador adquiera esta categoría; además es importante que exista una descripción clara de la conducta a realizar por el trabajador para que esta se adopte a una función de confianza estrictamente y no se de la confusión mencionada por Trueba Urbina en su legislación comentada.

Es conveniente hacer énfasis que no existe en la Ley Federal del Trabajo una clara descripción de las funciones de confianza por lo anterior, es imprescindible exista una regulación al respecto dentro de la ley.

El artículo 11 de esta ley establece: "Los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración de la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan en sus relaciones con los trabajadores".

Trueba Urbina aprecia: "Estos trabajadores son los auténticos empleados de confianza en virtud de que realmente ejercen funciones de dirección y administración a diferencia de otras que se llaman directores por que no realizan actividades inherentes a la denominación del puesto, los cuales no se podrán considerar con tal calidad laboral por no reunir las características de los verdaderos empleados de confianza"⁵³.

El artículo 182 de la Ley Federal del Trabajo decreta: "Las condiciones de los trabajadores de confianza serán proporcionadas a la naturaleza e importancia de los servicios que presten y no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la empresa o establecimiento".

⁵³ Ley Federal del Trabajo, Ob. Cit., p. 28.

Las condiciones se refieren al trabajo y, salvo se establezca determinado trato a las personas que lo desempeñen, si estas son semejantes a otras actividades realizadas por otros trabajadores, a los trabajadores de confianza se les deberá de dar un trato igual.

También en este capítulo en su artículo 183 preceptúa: "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley".

Observamos la existencia de limitaciones y solo son aplicables al personal que realiza una función de confianza más no debe el patrón fallar en la determinación de aplicar ese criterio a las personas que sólo tengan la designación de confianza y no realicen funciones inherentes al puesto de esta índole.

La terminación de la relación laboral es reglamentada en el artículo 185 de esta ley que a la letra establece: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el Capítulo IV del Título Segundo de esta Ley"; y por último el artículo 186 ordena: "En el caso a que se refiere el artículo anterior, si el trabajador de confianza hubiese sido promovido de un puesto de planta, volverá a él, salvo que exista causa justificada para su separación".

Opinamos debe revisarse en que consiste la pérdida de la confianza para la terminación de la relación laboral y no confundir la confianza para el desempeño de un trabajo, con la confianza en el aspecto personal.

Estos preceptos son en cierta forma adoptados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que con posterioridad será estudiada y así se determinará la naturaleza jurídica de los trabajadores de confianza.

3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Los trabajadores al servicio del Estado fueron regulados dentro de la Carta Magna hasta el 5 de diciembre de 1960 expidiéndose la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B", del artículo 123 Constitucional y se abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Ob. Cit., p. 36.

La ley vigente se integra por diez títulos estableciéndose las disposiciones generales, los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares, el escalafón, la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y de las enfermedades no profesionales, la prescripción, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el procedimiento a seguir ante el, los medios de apremio y la ejecución de los laudos, además la reglamentación específica de los conflictos del Poder Judicial con sus trabajadores y también las correcciones disciplinarias y las sanciones aplicables.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha tenido muchas reformas mismas que ya fueron estudiadas en el capítulo anterior, pero en relación con los trabajadores de confianza no ha existido ningún capítulo que los regule; consideramos importante su reglamentación porque todos independientemente de la función que desempeñen son trabajadores y constitucionalmente todos debemos de ser protegidos de igual forma.

Al respecto el artículo 5° de esta ley decreta: "Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramientos 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 la 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 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 subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la contraloría o de las áreas de auditoría.

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

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

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

h) Asesoría o consultoría, únicamente cuando se proporciona a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno o sus equivalentes en las Entidades.

i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías Particulares y Ayudantías.

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

k) Los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

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

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

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

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

En la Contaduría Mayor de Hacienda: El Contador y el Subcontador Mayor; los Directores y Subdirectores; los Jefes de Departamento, los Auditores; los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la cámara de Senadores: Oficial Mayor; Tesorero y Subtesorero;

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas".

También existen tesis para determinar si un cargo es de confianza y con relación a ello se dispuso lo siguiente:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. TAMBIEN SON QUIENES EN FORMA PERMANENTE Y EXCLUSIVA DESEMPEÑAN FUNCIONES TECNICAS.

Conforme al inciso b), de la fracción II, del artículo 5º., de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no clasifica a los trabajadores de confianza considerando limitativamente a los de nivel jefatura y subjefaturas en el área de inspección del Poder Ejecutivo, sino que lo hace de manera enunciativa, pues en su última parte considera con tal carácter: ...el personal técnico que en forma

exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza".

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte : VIII-Noviembre. Tesis: Página: 328. Octava Época.

De lo previo, se desprende que el carácter de confianza es en relación a la función y no solo depende de lo establecido por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Y de igual forma como sustento a lo anterior existe la opinión del Tribunal Colegiado de Circuito determinando:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES NECESARIO QUE LA PLAZA QUE OSTENTAN SE ESPECIFIQUE EN EL ARTICULO 5°. DE LA LEY BUROCRATICA.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 123 Apartado "B", fracción XIV de la Constitución, La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, por ello, aun cuando en el artículo 5°. de la ley burocrática no se establezca en forma específica determinada plaza, ese sólo hecho no es suficiente para considerar que no es de confianza, pues atendiendo a la parte final del citado precepto, la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará

parte de su catálogo de puestos, lo cual debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 20 del citado ordenamiento legal que dispone: Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal..., por ende, si en dicho catálogo se establece que determinada plaza se considera de confianza, resulta irrelevante que ésta no se especifique en la Ley Burocrática”.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI-Mayo. Tesis. Página: 418. Octava Época.

Concluimos que la categoría de trabajador de confianza va a estar determinada por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como el artículo 7° de la misma ley que decreta: "Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación" así como con el Catálogo de Puestos de cada Dependencia.

También la categoría de confianza dependerá de las actividades a realizar no de la designación que se dé al puesto, en virtud de que la conducta realizada por el trabajador en ocasiones no es una de las funciones consideradas como de confianza.

José María Boquera argumenta: "Ni la profesionalidad ni la permanencia en el cargo sirven para determinar la calidad del empleo público, ya que tanto el personal político como el obrero hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario acudir en cada caso en particular a lo que expresamente establezca cada una de las leyes que la regulan"⁵⁵.

3.3.1. Nombramientos

Consideramos importante se conozcan los tipos de trabajadores que se originan de los nombramientos.

Acosta Romero propone las siguientes definiciones de trabajadores:

"Trabajador con nombramiento definitivo. Cuando son ocupados los trabajadores de manera regular y permanente para el desempeño de las labores ordinarias.

Trabajador interino. Es aquel que se encarga de cubrir una vacante temporal no excedente de seis meses, y puede el titular removerlo libremente.

⁵⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. INAP, México, 1990, p. 21.

Trabajador provisional. Es aquel trabajador que cubre una vacante temporal por mas de seis meses en una plaza de planta.

Trabajadores temporales con nombramiento por tiempo fijo y obra determinada. Según el motivo de la relación de trabajo⁵⁶.

De lo anterior, se desprende que no existe una definición de trabajador de confianza, es importante su existencia en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque es necesario hacer una clara descripción de este tipo de trabajador que no por el hecho de ser de un trabajador de confianza no existe la relación laboral.

Dentro de la Administración Pública la forma de establecer la relación laboral entre el Estado representado por los Titulares de las Dependencias y los trabajadores es el nombramiento, el cual debe satisfacer los requisitos preceptuados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los diferentes tipos de trabajadores estudiados se originan del nombramiento y Acosta Romero define a éste de la siguiente forma: "es el documento donde consta la designación de determinada persona para

⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, Ob. Cit., p. 265.

desempeñar un cargo o empleo público y consecuentemente, formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la entidad respectiva o dependencia⁵⁷.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, preceptúa: "Los nombramientos deberán contener:

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

Además el artículo 18 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en relación con el nombramiento lo siguiente: "El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conformes a la ley, al uso y a la buena fe".

Pasaremos al estudio de cada uno de los tipos de nombramiento por ser necesario para advertir sus características.

⁵⁷ Ídem.

Los nombramientos definitivos apreciados son regulados por el artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual indica: "Las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del Sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato. Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos, señale cada una de las Dependencias", con relación a esto Acosta Romero⁵⁸ opina que existen cuando las labores que va a realizar el trabajador son permanentes. Y estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que se efectúen.

Los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones, por medio del escalafón respectivo.

Los nombramientos Interinos se legalizan en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indicando: "Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el

⁵⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 267.

Titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla".

Al respecto Acosta Romero⁵⁹ opina que estos nombramientos se originan de las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones de carácter personal.

Los nombramientos provisionales se regulan en el artículo 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establece: "Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón; pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular"; y este nombramiento también es regulado por el artículo 65 de la citada ley, decreta: "Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de esta Ley".

Los nombramientos por tiempo fijo son los que se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada.

⁵⁹ Cfr. Ídem.

Los nombramientos por obra determinada "son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determina y por su naturaleza no es permanente⁶⁰. El nombramiento de los empleados de confianza debe contener todos los datos y requisitos del empleado de base, pero dependiendo del rango del funcionario consideramos indispensable que se instituya en forma enunciativa las funciones de cada trabajador y no exista discrepancia entre el tipo de nombramiento y la denominación del trabajador.

Es útil realizar una comparación entre la forma de perfeccionamiento de la relación laboral de los trabajadores al Servicio del Estado y los trabajadores en general para conocer si es obligatorio incluir en el nombramiento y el contrato individual de trabajo las actividades que realizará el trabajador y así evitar confusiones para determinar si un trabajador es de confianza o no.

Entre las semejanzas y diferencias existentes entre los Contratos Individuales y los Nombramientos⁶¹ encontramos:

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 268.

⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. p. 192.

	CONTRATO	NOMBRAMIENTO
Naturaleza	Contractual	Administrativa
Características	Bilateral, las condiciones en que debe prestarse el trabajo se establecen mediante acuerdo de voluntades.	Unilateral, las condiciones en que debe prestarse el servicio son fijadas por el titular quien tenga competencia.
Efectos	Crea derechos y obligaciones. No es indispensable para establecer la relación de trabajo, esta se establece cualquiera que sea el acto que le de origen.	Crea derechos y obligaciones.
Extinción	Causa justificada y causa injustificada.	Causa justificada y causa injustificada.
Tipos	Tiempo indefinido, tiempo determinado, obra determinada.	Base, definitivo, o numerario, de tiempo fijo, confianza, tiempo determinado, obra determinada, interinos y provisionales.

El contrato individual de trabajo y el nombramiento tienen las diferencias siguientes: el primero es bilateral y la relación laboral puede surgir de forma tácita y es indispensable la manifestación de la voluntad de las partes mientras que en el nombramiento es obligatorio que exista la forma escrita y además no existe un acuerdo de voluntades entre las partes se tiene que estar al arbitrio del titular que tenga competencia para realizar el nombramiento.

Pensamos, es importantísima la determinación del carácter de confianza en el Contrato Individual y en el nombramiento. Pero ni en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se determina quien

será y realizará un trabajador de confianza, por lo anterior, opinamos tanto en el nombramiento como en los contratos individuales deben establecerse con claridad las funciones y/o actividades que realizará un trabajador de confianza.

3.4. Catálogo de Puestos

El artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el catálogo General de Puestos del Gobierno Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o sus representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos".

El artículo 33 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado preceptúa: "El sueldo o salario será uniforme para cada uno de los puestos consignados en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal y se fijará en los tabuladores regionales, quedando comprendidos en los Presupuestos de Egresos respectivos".

El Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2002 establece: "2. Sujetos del Manual

Quedan sujetos a las disposiciones del presente Manual, los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal, los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

Quedan exceptuados de su aplicación el personal operativo, de base y de confianza, de las dependencias y entidades; el personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano; el personal docente y directivo de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines; el personal militar de las fuerzas armadas, el personal investigadores, así como las personas que presten sus servicios en las dependencias y entidades mediante contrato de servicios profesionales por honorarios".

De conformidad con este manual, los funcionarios públicos tienen prestaciones económicas, de seguridad social y aquellas que son inherentes al puesto.

La aplicación de este manual es de conformidad a los siete grupos jerárquicos, antes de continuar es necesario, conocer la definición de los conceptos que utilizaremos.

Al respecto en el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal establece:

"4. Definiciones

Para los efectos del presente Manual, se entenderá por:

Grupo: al conjunto de puestos con la misma jerarquía.

Puesto: a la unidad impersonal del analítico que describe funciones, implica deberes específicos, delimita jerarquías y autoridad.⁶²

Con anterioridad existía una clasificación de puestos mediante los cuales se podían adecuar actividad de personal de confianza en ese manual, pero al ser cambiado cada año, ya no existe la clasificación de los puestos que serían de gran utilidad para clasificar a los trabajadores de confianza.

GRUPO	PUESTOS
Mando de Alta Dirección	Subsecretario y homólogos
Mando de Dirección	Jefe de Unidad y homólogos
Mando de Alta Gerencia	Director General y homólogos
Mando Gerencial	Director General Adjunto y homólogos
Mando de Supervisión	Director de Área y homólogos
Mando de Coordinación	Subdirector y homólogos

⁶² "Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, publicado el 31 de mayo de 2002, p. 3.

Mando Ejecutivo

Jefe de Departamento y homólogos

De lo antes expuesto analizamos que solamente se regula a los trabajadores de alto mando, es decir, de Jefe de Departamento hasta el Presidente de la República, claramente se observa que existe una regulación para estos trabajadores de confianza, pero no se reglamenta absolutamente nada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en relación con los trabajadores de confianza que solo ejecutan las funciones de confianza.

De ahí surge la necesidad de identificar claramente a los trabajadores de confianza y no confundir su designación con las actividades que realmente llevan a cabo.

La existencia de los Catálogos de Puestos para determinar la categoría de confianza es indispensable porque sin estos no podemos fijar claramente cuando un trabajador es de confianza y así es fallado por la jurisprudencia que a la letra indica:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES NECESARIO QUE LA PLAZA QUE OSTENTAN SE ESPECIFIQUE EN EL ARTICULO 5°. DE LA LEY BUROCRATICA.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 123 Apartado B, fracción XIV de la Constitución, La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al

salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, por ello, aun cuando en el artículo 5o. de la ley burocrática no se establezca en forma específica determinada plaza, ese sólo hecho no es suficiente para considerar que no es de confianza, pues atendiendo a la parte final del citado precepto, 'la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos', lo cual debe relacionarse con lo dispuesto en el artículo 20 del citado ordenamiento legal que dispone: "Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo general de puestos del Gobierno Federal..."; por ende, si en dicho catálogo se establece que determina plaza se considera de confianza, resulta irrelevante que ésta no se especifique en la Ley Burocrática".

SIXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI-Mayo. Tesis. Página: 418. Octava Época.

3.5. Procedimiento para el pago de salarios caídos

Los salarios caídos proceden cuando un servidor público llega a ser despedido injustificadamente o en su caso sancionado y esta última no es procedente, por lo tanto, corresponde realizar el pago de los salarios.

El artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica: "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1° de esta Ley:

I a II. ...

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

Los criterios para determinar el pago de los salarios caídos que se establecen en los laudos son de acuerdo a las percepciones que haya recibido el trabajador en el momento en que se interpone la demanda y tomando en consideración los incrementos salariales que resulten mientras se cumplimenta el laudo.

También el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece: "La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I a IV. ...

V. ...

...

...

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido”.

El artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos ordena:

“En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes...”.

De las disposiciones estudiadas, analizamos la existencia solamente de cuando va a proceder el pago de salarios caídos, más no se establece el procedimiento para el pago de éstos ni las prestaciones que comprenden este concepto.

Lo anterior, en virtud de que en algunas dependencias existen prestaciones extralegales de las cuales no procede incluirlas en el pago de salarios caídos, porque estas se encuentran fuera del salario.

Como apoyo a nuestra propuesta, existe la tesis jurisprudencial que a la letra dice:

"PRESTACIONES EXTRALEGALES, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU PROCEDENCIA.

Cuando se reclama una prestación extralegal, para que prospere la pretensión, el demandante debe cumplir los siguientes requisitos: Primero, demostrar la existencia del derecho ejercitado y segundo que satisface los presupuestos exigidos para ello".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación N° 69, Septiembre de 1993, página 29, Octava Época.

Las prestaciones extralegales, opinamos no procede su pago, en virtud de que estas se otorgan como un estímulo al trabajador para que siga desempeñándose con responsabilidad, pero si este es suspendido con causa o no justificada, consideramos no debe otorgarse este pago cuando lo reclama en los salarios caídos, porque salvo existiera el caso de no haber sido su responsabilidad y existió una sanción o despido, durante este tiempo en que no laboró, en ningún

momento tuvo la posibilidad de demostrar su eficiencia en el trabajo, por lo tanto, no deberá pagarse alguna prestación extralegal no contemplada dentro de la ley.

Así damos por concluido nuestro tercer capítulo, a continuación se harán las propuestas que consideramos deben realizarse a la ley para mejorar la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza, así como establecer claramente lo que es la pérdida de la confianza, la elaboración de un Catálogo de Puestos y el Procedimiento de los salarios caídos.

CAPITULO 4.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACION JURIDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

Una vez estudiados los conceptos generales, antecedentes y marco legal de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, iniciaremos el desarrollo de nuestro último capítulo realizando nuestras propuestas para determinar quién es un trabajador de confianza, así cómo qué es la pérdida de la confianza.

De la aplicación de una encuesta realizada a trabajadores considerados de confianza y utilizando como referencia estos datos haremos la propuesta para mejorar la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza.

Posteriormente, se estudiará lo relacionado con el Catálogo de Puestos para decidir, cuando un trabajador es de confianza y por último lo relativo al procedimiento de salarios caídos ya que debe ser regulado su pago de conformidad con los lineamientos que al respecto haya emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la normatividad aplicable para estos trabajadores.

4.1. Propuesta de definición de trabajador de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La definición legal del trabajador de confianza se establece en la Ley Federal del Trabajo, pero en la legislación burocrática, no se reglamenta con claridad quien será un trabajador de confianza solamente se hace una enunciación de ellos, siendo indispensable se manifieste en la normatividad su definición y la especificación de las funciones de un trabajador de confianza.

Consideramos pertinente estudiar los conceptos de las funciones establecidas como de confianza, las cuales son dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, el estudio estos conceptos se realizará desde la raíz del término de cada uno y una vez analizados estaremos en la posibilidad de lograr el objetivo de nuestra hipótesis.

El primer concepto a estudiar es el de dirección, el cual se define de la siguiente forma:

Dirección: "(Del lat. *directio*, *ions*) 1. Acción y efecto de dirigir. // 2. Tendencia de algo inmaterial hacia determinados fines. // 3. Camino o rumbo que un cuerpo sigue en su movimiento. // 4. Consejo, enseñanza y preceptos con que se encamina a alguien. // 5. Conjunto de personas encargadas de dirigir una

sociedad, un establecimiento, una explotación, etc., // 6. Cargo de Director. // 7. Oficina o casa en que despacha el director los directivos⁶³.

Dirigir: "(Del lat. *Dirigere*). tr. Enderezar, llevar rectamente algo hacia un término o lugar señalado. U. t. c. pml. // 2. Guiar, mostrando o dando las señas de un camino. // 3. Poner a una carta, fardo, caja o cualquier otro bulto las señas que indiquen a dónde y a quién se ha de enviar. // 4. Encaminar la intención y las operaciones a determinado fin. // 5. Gobernar, regir, dar reglas para el manejo a una dependencia, empresa o pretensión. // 7. Orientar, guiar, aconsejar, a quien realiza un trabajo. // 8. Dedicar una obra de ingenio. // 9. Aplicar a alguien un dicho o un hecho. // 10. Conjuntar y marcar una determinada orientación artística a los componentes de una orquesta o coro, o a quienes intervienen en un espectáculo, asumiendo la responsabilidad de su actuación pública"⁶⁴.

La esencia de estos conceptos enfocada a nuestro tema de estudio creemos es la siguiente Dirigir o Dirección es: "Establecer las reglas y políticas para el manejo de una Dependencia dando consejos al personal que sirve de apoyo para realizar el trabajo, teniendo el poder de mando y el carácter de representatividad del Estado (representante del Patrón) para lograr los fines de la Dependencia o del área de trabajo donde se encuentran adscritos".

⁶³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima segunda Ob. Cr., p. 830.

⁶⁴ *Ibidem.*, p. 831.

Otra de las funciones a estudiar es la Inspección, que es definida de la siguiente forma: "(Del lat. inspectio, onis). f. Acción y efecto de inspeccionar. // Cargo y cuidado de velar por algo. // 3. Casa, despacho, y oficina del inspector⁶⁵."

Inspeccionar: "(Del lat. Inspección). tr. Examinar, reconocer atentamente⁶⁶."

El término inspección enfocada al ámbito gubernamental debe entenderse como: "la actividad que realiza un servidor público de mando superior con relación al buen manejo de los recursos humanos, materiales, financieros para la finalidad que fueron solicitados".

La Vigilancia es: "(Del lat. vigilantia). f. Cuidado y atención exacto en las cosas que están a cargo de cada uno. // 2. Servicio ordenado y dispuesto para vigilar⁶⁷."

Vigilar: "(Del lat. Vigilia). Velar sobre alguien o algo o atender exacta y cuidadosamente a él o a ella⁶⁸."

La vigilancia la debemos de interpretar sin apartarnos de nuestro estudio como: "la facultad de decidir y ordenar la ejecución correcta de las labores encomendadas al servidor público, el no realizar actos y omisiones que pongan en

⁶⁵ íbidem., p. 1285.

⁶⁶ ídem.

⁶⁷ íbidem., p. 2301.

⁶⁸ ídem.

peligro con esa conducta los recursos materiales, financieros y humanos de la Dependencia y sean utilizados para el fin que fueron solicitados*.

El concepto Fiscal es definido de la siguiente forma: "(Del lat. *Fiscalis*). adj. Perteneiente o relativo al fisco o al oficio de fiscal. // 2. com. Ministro encargado de promover los intereses del fisco. // 3. Persona que representa y ejerce el ministerio público en los tribunales. // 4. Persona que averigua o delata operaciones ajenas"⁶⁹.

Fiscalizar: "tr. Hacer el Oficio de un fiscal. 2. Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien"⁷⁰.

La fiscalización se relaciona con el concepto de control, de un análisis de ambos términos consideramos que la esencia de estos es: "la facultad otorgada a determinado servidor público (auditor, contralor interno de la dependencia) de revisar e investigar que el manejo de los recursos materiales, humanos y financieros así como las actividades del personal estén encaminadas al cumplimiento de los fines para los que fue creada la Dependencia sin importar la categoría del cargo del servidor público*.

Los trabajadores de confianza solamente son enunciados en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 8° de

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 1062.

⁷⁰ *Ibidem.*

esta ley los excluye expresamente de su aplicación, con lo cual no estamos de acuerdo, porque existen trabajadores de confianza al servicio del estado que sus actividades no encuadran dentro del artículo 5° y es necesario reglamentar su situación jurídica laboral, en virtud de gozar sólo con la protección al salario y los beneficios de seguridad social como lo decreta el artículo 123 apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XIV.

Es evidente la problemática existente, con relación a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, en virtud de que la designación de su puesto no es acorde con sus funciones.

De lo anterior, y como sustento a nuestra apreciación se observa en la práctica que los titulares de las Dependencias, no tienen definidas claramente las actividades a realizar por un trabajador a quien se le otorga esta categoría.

Al respecto los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje han emitido laudos en los cuales se justifica que dentro de las Dependencias, los representantes del Estado no definen con claridad las funciones de los trabajadores catalogados como de confianza y como apoyo a nuestra apreciación la Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje resolvió lo siguiente:

"En virtud de que ninguno de los testigos precisa en que consistían las supuestas labores de confianza que desarrollaba el hoy actor, ya que únicamente

se limitan a manifestar que las funciones desempeñadas por el accionante eran de vigilancia, fiscalización e inspección, del inmueble u obra hidráulica, pero sin especificar en que consisten éstas; motivos estos para considerar que la prueba en conjunto carece de valor probatorio alguno. La copia simple del Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de Abril de 1985, tiene valor probatorio en los términos por lo dispuesto por el artículo 795 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia, pero que beneficia al Titular demandado para acreditar con las mismas las labores de confianza que le atribuye al hoy actor.- De las probanzas analizadas éste Tribunal considera que el puesto que venia desempeñando el accionante como..., no tiene el carácter de un empleado de confianza, y que se encuentre catalogado de tal manera en virtud de que el titular demandado omite acreditar que el C... realizara funciones de Dirección, Inspección, Vigilancia y Fiscalización de manera general y permanente, como consecuencia de sus atribuciones legales, con poder de decisión a nivel de Director General de Área, Adjunto, de Subdirector, o de Jefe de departamento, más aún a nivel de jefatura o Subjefatura, conforme al presupuesto de la dependencia tal y como lo prevé los incisos a) y b) fracción II, del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado independientemente de que los testigos ofrecidos por el Titular demandado, hayan expresado que el promovente realizaba funciones de confianza entre las que destacan las de Inspección, Vigilancia y Fiscalización, pues dichos deponentes omitieron especificar en que consistían estas, motivos estos para considerar que la falta de

acción y derecho opuesta por el Titular deviene improcedente que por ende procede en consecuencia al análisis del fondo del asunto.

Lo anterior se analiza, toda vez que de resultar procedente la excepción de mérito, haría innecesario al estudio del fondo de asunto, ya que es de explorado derecho que los trabajadores de confianza solo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios del régimen de la seguridad social pero no gozan de los derechos que tienen los empleados de base, como el de la estabilidad en el empleo, tal y como prevé el artículo 123 apartado "B", fracción XIV Constitucional".

De lo anterior, se observa que si no existe la especificación de las funciones de confianza a realizar por un trabajador considerado como tal, se le atribuye a éste la categoría de trabajador de base, aún cuando para el ámbito interno de la Dependencia sea considerado de confianza, por lo tanto, para evitar este tipo de situaciones y exista una correcta valoración por parte de las autoridades laborales, la Dependencia tendrá la obligación de realizar una descripción clara de las actividades del personal que labore para ésta y así establecerlo en su Catálogo de Puestos y anexar estas actividades en la Constancia de Nombramiento evitándose ambigüedad para determinar cuando un trabajador es de confianza.

Las propuestas de definiciones aplicadas al ámbito laboral burocrático tiene razón de ser, porque en la práctica al momento de describir en que consisten las

actividades a realizar por un trabajador de confianza, solamente se efectúa una enunciación de las funciones consideradas como tales, por lo que creemos importante se regule y tipifique la actividad a realizar por el trabajador dentro de la ley y esta descripción de actividades deben ser acordes con el área de trabajo a la que se encuentre adscrito el trabajador, asimismo apegado a los lineamientos y fines de cada Dependencia.

Se ha observado en la práctica que la simple presentación del nombramiento estableciendo que el trabajador es de confianza, no es suficiente para acreditar dicha calidad, por lo anterior, hacemos especial énfasis que dentro de la ley se especifiquen las actividades a realizar por los trabajadores de confianza y no sean solamente determinadas en forma general.

Como apoyo a nuestra sugerencia anterior, es el laudo emitido por la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con relación a los trabajadores de confianza:

"En cuanto a la excepción de trabajador de confianza que hace valer el Demandado señalando que se desempeñaba en el Puesto de Enlace Administrativo de la Unidad Jurídica con funciones de trabajador de confianza, de inspección, vigilancia y fiscalización, 'por lo que encuadra en los extremos del artículo 5° por que las actividades desempeñadas lo fueron en términos del inciso b) fracción II del precepto invocado...'; ofreciendo como pruebas para acreditar esta excepción las siguientes probanzas, la confesional del trabajador actor la cual

fue desahogada en audiencia de 3 de enero del año dos mil, de la cual se desprende que emitió diversos oficios aclarando que los firmaba por instrucciones de las diversas áreas o por sus Superiores, y los que realizaba en forma rutinaria fueron los siguientes al dar respuestas afirmativas a las posiciones 24, 51, 55 y 80 siendo estos el 0983 de 26 de febrero de 1999, por lo cual con relación al Programa Anual de Adquisiciones de 1999, informa al Gerente de Recursos Materiales, el informe mensual de compras directas, el oficio 4138 de 2 de septiembre de 1998, girado al Gerente de Recursos Materiales por el cual informa quienes serán los responsables de firmar las constancias de visitas de los prestadores de servicios, el oficio 2536 de 26 de mayo de 1998 girando al Gerente de Recursos Financieros, por el cual informa los rendimientos generados en la cuenta de cheques operada como el indica 'esta Unidad Administrativa a mi cargo' y siguiendo los lineamientos de la ejecutoria de cuenta tenemos que la confesional y los oficios mencionados no son suficientes para acreditar que el puesto que desempeñaba el actor era de confianza, como lo indica la autoridad de amparo a fojas 350 vía de autos,'... pues los que debe entenderse en el caso es que la naturaleza de las funciones desempeñadas encuadren en las funciones que señala el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores la Servicio del Estado, además deben acreditarse, empero el demandado no demostró esos extremos no obstante que le incumbía la carga probatoria en razón de que su defensa se apoyo principalmente ese aspecto, pues adujo reiteradamente en su escrito de contestación de la demanda que la acción del trabajador era improcedente, por que las funciones que había desempeñado no eran de confianza; sin embargo se

reitera, no probó los extremos de su excepción, no siendo óbice que a fojas 20 de los autos, aparezca, la constancia de nombramiento y/o asignación de remuneraciones ofrecidas por el actor en la que aparece que el nombramiento del mismo, como jefe de proyectos de juicios fiscales y tachado el cuadro de la leyenda confianza, correspondía al patrón, pues el nombramiento no es suficiente para acreditar que el puesto es de confianza'.- En tales términos resulta improcedente la excepción de incompetencia que hizo valer el demandado, en consecuencia el actor se desempeña en un puesto de base.-".

Del estudio del laudo precedente, reiteramos nuestra opinión con relación a la designación del puesto otorgado a los trabajadores de confianza que no sólo es suficiente para acreditar la calidad de los trabajadores de confianza, sino que además es importante se especifiquen las actividades a realizar por el trabajador dentro de la Dependencia cuando se le otorga tal categoría, porque la simple presentación del nombramiento estableciendo que un trabajador es de confianza, no es suficiente para acreditar esta calidad.

Como apoyo a nuestra propuesta de regulación de la situación legal de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado especificando sus funciones de conformidad con el área a la que se encuentren adscritos, se realizó una encuesta a trabajadores de confianza, la cual tuvo como objetivo: Obtener información y opiniones de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado con relación a

las funciones de confianza, y las respuestas obtenidas se integrarán con el inciso relacionado al tema.

Las preguntas a contestar fueron las siguientes:

1. ¿Qué es para Usted la confianza en el ámbito personal y laboral?.
2. Conoce Usted, ¿Cuáles son las funciones de confianza?. Describa en qué consiste cada una de ellas.
3. ¿Qué diferencia existe entre un trabajador de confianza de mando operativo y otro de mando técnico?.
4. Para Usted, ¿Cuál es la causa principal para la pérdida de la confianza en el puesto que ocupa?.
5. ¿Cuáles son los derechos y obligaciones en su opinión que debe tener un trabajador de confianza de mando operativo y un trabajador de confianza de mando técnico?.
6. El término de trabajador de confianza al Servicio del Estado, ¿es lo mismo que un servidor público?. Si acaso existe diferencia méncionéla.

La pregunta relacionada con este inciso es la número dos, estableciendo lo siguiente: Conoce Usted, ¿Cuáles son las funciones de confianza?. Describa en qué consiste cada una de ellas.

➤ La mayoría contestaron solamente las funciones conocidas: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, sin describir cada una de ellas.

- Otros contestaron, las funciones de confianza es otorgar una opinión, proponer una alternativa de solución participar en equipo de trabajo, tomar decisiones y dirigir acciones.
- Dirigir personal, bienes y asuntos a tu cargo con transparencia y responsabilidad enfocados a los intereses de la empresa.
- Discreción y sentido común en los asuntos que competen en el ámbito laboral.
- Diseñar proyectos, acciones y planificar acciones a mediano y corto plazo.
- La administración presupuestal.
- Las funciones de confianza serán tomadas a consideración por cada Dependencia.

Los resultados en algunos casos fueron limitativos, porque las funciones que realizan no encuadran en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, otro dato obtenido fue, que este tipo de funciones van ligadas íntimamente al poder de decisión sobre asuntos relacionados con su trabajo, así como dirigir el buen manejo del área de trabajo donde se encuentren adscritos.

Por lo anterior, consideramos que para obtener un concepto claro de las funciones de confianza debe existir una adecuación de cada una de ellas de conformidad con el puesto y el área a la que se encuentren adscritos los

trabajadores, adaptando nuestra propuesta de definición de los términos de dirección, vigilancia, inspección y fiscalización sugeridos al inicio de nuestro inciso.

Del análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las resoluciones de los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la encuesta aplicada, con relación a los trabajadores de confianza observamos que no existe ninguna regulación que les otorgue beneficios y además son excluidos expresamente de la Ley Reglamentaria del apartado "B", cuando estos trabajadores designados como de confianza, realizan actividades de apoyo.

Como ya se ha mencionado, en la normatividad solo existe la enunciación de los trabajadores de confianza en el artículo 5°, pero consideramos que en el ámbito laboral existen dos tipos de trabajadores de confianza al Servicio del Estado, porque unos realizan solo actividades de apoyo, a quienes denominamos "trabajadores de confianza con función operativa al servicio del Estado" y por otro lado los "trabajadores de confianza con función de mando superior".

Asimismo sugerimos, se regule la situación laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de ambos tipos de funciones en la ley reglamentaria estableciendo su definición, clasificación, sus derechos así como la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

Porque como ya se ha estudiado la designación de su nombramiento con carácter de confianza no implica que la relación laboral existente, entre el Estado y sus trabajadores sea acorde con éste, sino como se ha mencionado con anterioridad, la confianza es con relación a las funciones encomendadas.

De la aplicación de la encuesta obtuvimos los siguientes resultados a la pregunta número 3 ¿Qué diferencia existe entre un trabajador de confianza de mando operativo y otro de mando técnico?, y fue contestada de la siguiente forma:

- La diferencia estriba en las funciones que realiza.
- Un empleado operativo se encarga de realizar una actividad de manera empírica o conforme a instrucciones recibidas, mientras que el técnico cuenta con un método definido y se especializa en un área específica.
- El salario.
- El mando operativo requiere de conocimientos específicos relacionados con la actividad que realiza, y el técnico desarrolla e implementa acciones.
- El mando operativo se encarga de tomar decisiones.
- Las labores técnicas son aquellas que se realizan operando un equipo o maquinaria y que su importancia es vital para el mejor funcionamiento de la empresa o Dependencia.
- El trabajador de confianza es aquel que para cumplir con los objetivos de la empresa requiere del conocimiento de secretos industriales o comerciales de la empresa, participa en la administración del negocio o

supervisa personal; el personal de mando operativo realiza las actividades de supervisión directa sobre la producción o los trabajos y el personal técnico desarrolla funciones para garantizar la producción.

➤ El mando operativo puede ser la persona que tengan a su cargo personal de nivel inferior (base) que se dediquen a realizar funciones que no requieran de una preparación especial y el personal técnico, se consideran de mayor responsabilidad las funciones a desarrollar en virtud de que requieren cierta preparación o habilidad para el manejo de cierto tipo de equipo.

No debemos de olvidar que existe personal técnico ocupando puestos considerados de confianza y deben realizar alguna de las funciones de inspección, vigilancia o fiscalización.

Con relación a los dos tipos de trabajadores de confianza al Servicio del Estado (con funciones operativas y funciones de mando superior) sugerimos sean definidos ambos tipos de trabajadores de confianza de la siguiente forma.

Los trabajadores de confianza con función operativa deben de ser regulados por la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional apartado "B", adicionando el artículo 5° bis en la Ley, con lo siguiente: "Son trabajadores de confianza al Servicio del Estado con funciones operativas los que realizan funciones de apoyo de carácter administrativo y/o realicen trabajos personales de

los titulares de las Dependencias o de algún trabajador de confianza de mando superior al Servicio del Estado, lo anterior, en virtud de la confidencialidad y seguridad que se tiene de la persona para laborar y haya sido contratado para dicho fin, sin tener una remuneración que sea considerada dentro del Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, gozando de todos los derechos y obligaciones que tiene un trabajador de base".

Es conveniente se establezca la diferencia existente con un trabajador de confianza de mando superior al servicio del Estado, por lo anterior, proponemos que dentro del artículo 5° bis se adicione un segundo párrafo y tercer párrafo estableciendo lo siguiente: "Los trabajadores de confianza de mando superior al servicio del Estado se encargan de la ejecución de alguna o (as) de las funciones de dirigir, inspeccionar, vigilar y fiscalizar de carácter general en el manejo de los recursos financieros, materiales humanos, los recursos del erario federal, la toma de decisiones relativas al cumplimiento de las funciones de la Dependencia o del área a su cargo. La normatividad que los regulará será el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.

La Dependencia tendrá la obligación de comunicar al trabajador de confianza al servicio del Estado con funciones operativas sobre las actividades que realizará, mismas que serán establecidas en el Catálogo de Puestos así como en su nombramiento".

No debemos de olvidar que nuestro estudio va enfocado específicamente a regular la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza que no realizan funciones de las enunciadas en el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque como se ha estudiado, el artículo 8° de la ley burocrática excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza en general, tajantemente. No existe normatividad aplicable a estos, por lo tanto, es necesario que exista dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la reglamentación legal de este tipo de trabajadores, porque independientemente de las funciones desempeñadas, prestan un servicio personal subordinado.

Es importante aclarar que con relación a los trabajadores de confianza al servicio del Estado de mando superior existe el Manual de Percepciones de la Administración Pública mediante el cual se establecen las prestaciones adicionales a las que tienen derecho.

Por lo anterior, argumentamos que los trabajadores de confianza con funciones operativas deben ser regulados por la normatividad, en virtud de que independientemente de la categoría otorgada al trabajador, existe la relación laboral que no solo da derecho al salario y prestaciones de seguridad social, sino que al igual que los trabajadores de confianza de mando superior, deben otorgárseles prestaciones adicionales y ser reguladas dentro de la ley; en virtud de que los trabajadores de confianza con funciones operativas son de apoyo al

superior jerárquico y no interviene en la toma de decisiones que afecten directamente a la Dependencia o al área donde se encuentre adscrito el trabajador, tiene derecho a la estabilidad en el empleo cuando no realicen trabajos personales de algún trabajador de mando superior, porque la confianza debe ser con relación a las funciones realizadas no debe dejarse al arbitrio del jefe o tener su simpatía.

De esta forma consideramos se regulará mejor a los trabajadores de confianza sin que exista trabajador cuya relación laboral con el Estado no sea reglamentada sin importar su clasificación.

La reforma propuesta opinamos es la más adecuada, porque abarca a los dos tipos de actividades a realizar por un trabajador de confianza al servicio del Estado con funciones operativas y las funciones de mando superior, sin que exista ambigüedad en la aplicación de la ley.

La utilización del término mando va enfocada únicamente a establecer la diferencia con los trabajadores de confianza de mando superior, porque en éste término observamos que sí existe un poder de decisión, de representatividad del patrón (Estado) e imponer autoridad sobre los demás mientras que el trabajador de confianza con funciones operativas solo realizará una función de apoyo al primero.

Una vez estudiada la propuesta de la definición legal de los trabajadores de confianza al servicio del Estado con funciones operativas y los de mando superior se analizará lo relacionado con las causas de la pérdida de la confianza de la clasificación propuesta.

4.2. Pérdida de la confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

El artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo decreta: "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincida con las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47.

El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el capítulo IV del Título Segundo de esta Ley".

La Ley Federal del Trabajo se aplicará de manera supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 11), de un análisis de la Ley Federal del Trabajo con relación a la terminación de la relación laboral entre el patrón y los trabajadores de confianza, pero en materia burocrática no contempla regulación alguna sobre la terminación de la relación laboral con los trabajadores de confianza al Servicio del Estado por la pérdida de la confianza.

Es importante que dentro de la normatividad burocrática, se especifique claramente lo que debe entenderse por pérdida de la confianza; y proseguiremos a dar nuestra propuesta respecto a este término.

El concepto de pérdida de la confianza consideramos es muy confuso y para sustentar más nuestra propuesta de igual forma consideramos indispensable analizar la esencia de los conceptos pérdida y confianza.

El concepto de Pérdida se explica de la siguiente forma: "(Del latín perdita, pérdida. f. Carencia privación de lo que se posea. // 2. Daño menoscabo que se recibe en algo. // 3. Cantidad o cosa pérdida. // 4. billa limpia. // . estar o ir, a -s y ganancias. frs. Exponer en compañía de otros una cantidad de dinero, llevando parte en le menoscabo o utilidad que resulte // no tener- algo. fr. coloq. Ser fácil de hallar"⁷¹.

La pérdida se refiere al daño o perjuicio físico o moral ocasionado a otro en su persona, sobre un bien o en su trabajo.

El otro concepto obligatorio a estudiar es el de Confianza: "(De confiar) f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo. // 2. Seguridad que alguien tiene en sí mismo. // 3. Presunción y vana opinión de sí mismo. // 4. Ánimo, aliento, vigor para obrar. // 5. familiaridad (// en el trato. // 6. Familiaridad o liberta excesiva.

⁷¹ *Ibidem.*, p. 1728.

U. m. en pl. // 7. desus. Pacto o convenio hecho oculta y reservadamente entre dos o más personas, particularmente si son tratantes o del comercio // *de* . loc. adj. Dicho de una persona: Con quien se tiene trato íntimo o de familiar. // 2. Dicho de una persona. En quien se puede confiar. // 3. Dicho de una cosa: Que posee cualidades recomendables para el fin a que se destina. // *en* . loc. Adv.-confiadamente. // 2. Con reserva e intimidad⁷².

Confiar: "(Del lat. *confidare, por confidere). tr. Encargar o poner al cuidado de alguien algún negocio u otra cosa. // 2. Depositar en alguien, sin mas seguridad que la buena fe y la opinión que de él se tiene, la hacienda, el secreto o cualquier otra cosa. U. t. c. pml. // 3. Dar esperanza a alguien de conseguirá lo que desea. // 4. intr. Esperar con firmeza y seguridad. U. t. c. pml⁷³.

Confiar se refiere a depositar una persona en otra conociendo la actitud de esta y la buena fe que se tiene sobre ella para realizar una actividad relacionada con un secreto particular, laboral y/o la custodia de bienes personales o el desempeño de un trabajo.

Opinamos que la pérdida de la confianza es el daño o perjuicio ocasionado a una persona, en su imagen, en el ámbito personal o laboral en virtud de haberle confiado un secreto personal o laboral relacionado con el patrimonio de la persona, la empresa, dependencia o institución donde se labora.

⁷² *Ibidem*, p. 620.

⁷³ *Ídem*.

Debe establecerse que la pérdida de la confianza es con relación a alguno de los criterios anteriores y en su caso al no dar el debido cumplimiento a las funciones asignadas en su área de trabajo y no debe dejarse al simple arbitrio del patrón manifestar la existencia de la pérdida de la confianza.

Apoyamos nuestra sugerencia con la siguiente tesis que a la letra indica:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. TRATANDOSE DE TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, QUE NO QUEDAN SUJETOS A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NI AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE QUE RESUELVE LOS CONFLICTOS DE LOS TRABAJADORES DE BASE (ARTICULOS 5°. Y 8°. DE LA LEY MENCIONADA), LA PERDIDA DE LA CONFIANZA ES MOTIVO DE CESE.

Ahora bien, aunque la pérdida de la confianza no es algo tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado, ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía o antipatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las funciones que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque por la naturaleza de sus labores no pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también, en términos generales, menos nocivos para el superior o

para el estado, y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor o sea, que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones viene a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia y, por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudiera ameritar el despido hasta de un trabajador de base es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente pueda suponerse que influyen en el patrón o superior en forma tal, que en su juicio subjetivo ya no tenga confianza en las labores del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte claramente irracional es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva señala como posible causa de 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”.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 311/74. Eduardo Martínez Ulloa. 6 de agosto de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Semanario judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 68, 6a. Parte, p. 81.

Como se menciona en la tesis citada, la pérdida de la confianza es muy subjetiva, pero otro dato obtenido de la encuesta aplicada, a trabajadores de confianza en la pregunta 4. Para usted, ¿Cuál es la causa principal para la pérdida de la confianza en el puesto que ocupa?, se obtuvieron los siguientes resultados:

- Hacer uso indebido de información que por su naturaleza pueda afectar de alguna manera en el entorno.
- Aprovechar la Calidad del Puesto que ocupan para fines personales.
- Faltas de probidad, honradez, lealtad y no respetar a sus jefes y la negligencia laboral.
- Dejar de desempeñar alguna de las actividades o funciones asignadas.
- No cumplir con la normatividad establecida por la Dependencia Acuerdos y Condiciones Generales de Trabajo.

Del análisis de las respuestas, consideramos que la pérdida de la confianza deber ser estrictamente relacionada con las funciones (actividades) a realizar por el trabajador y tomando en cuenta el criterio del superior jerárquico, es decir, que si llegará a existir negligencia por parte del trabajador considerado de confianza, siendo su conducta tipificada dentro de la normatividad aplicable a cada Dependencia, que su omisión de realizar su trabajo sea justificada para argumentar la pérdida de la confianza, y que su conducta afecte ocasionando daños y perjuicios al superior jerárquico o la Dependencia.

Debemos de aclarar, que existen trabajadores con labores técnicas con funciones consideradas de confianza, de conformidad con el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fracción II, inciso b), lo anterior porque si este tipo de trabajador al tener bajo su responsabilidad el funcionamiento de maquinaria o equipo, que por su negligencia ponga en peligro esos bienes o cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de las personas, en los términos que señalan las normas establecidas en cada Dependencia, es operante alegar la pérdida de confianza, en virtud de asignar esas funciones en virtud de su responsabilidad para realizar sus labores, asimismo ocupe un puesto de confianza, considerado como tal en el ámbito interno de la Dependencia.

Nuestra propuesta es reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado adicionando al artículo 46, la fracción VI: "La pérdida de la confianza, entendiéndose por ésta, la omisión de realizar las funciones para las que fue contratado sin el debido cuidado ocasionado daños y perjuicios al superior jerárquico o la Dependencia donde labore".

Y así damos por terminado este inciso e iniciaremos la propuesta para la regulación jurídica del Catálogo de Puestos.

4.3. Propuesta para elaborar el Catálogo de Puestos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Los Catálogos de Puestos, de conformidad con el artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que cada institución debe elaborar su Catálogo de Puestos, pero existe el problema de que los puestos creados en cada dependencia no llegan a ser acordes con lo autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al momento de tener que acreditar la categoría de trabajador de confianza o de base existe el conflicto por no tener bien especificadas las funciones a realizar por un trabajador considerado de confianza.

Estimamos conveniente exista dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la forma para elaborar el Catálogo de Puestos de cada Dependencia y no tener la objeción por parte de las autoridades laborales en los juicios que al no existir definidas las funciones de un trabajador de confianza, se les otorgue categoría de base como se analizó en el punto 4.1.; y establecer dentro del Catálogo la normatividad aplicable a este tipo de trabajadores y como se ha analizado las autoridades dan un valor probatorio sumamente importante a la especificación de la naturaleza de las funciones de confianza.

La normatividad deberá reglamentar que cuando el trabajador de confianza realice trabajos personales del titular de la dependencia o el superior jerárquico (Estado-Patrón) debe establecerse que al realizar esta actividad, será considerada

como una función de confianza y así determinarlo en el Catálogo de Puestos y en el respectivo nombramiento.

Por lo anterior, los trabajadores de confianza al servicio del Estado de mando superior realizan actividades relacionadas con la toma de decisiones concernidas con los recursos financieros, materiales, humanos o en su caso trabajos personales del superior jerárquico y así cumplir la misión de la dependencia, empresa o institución.

Como sustento a nuestra opinión, en la práctica dictaminaron los magistrados de la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que no es suficiente se mencione en la constancia de nombramiento si ese trabajador es de confianza o no, es indispensable establecer en esta, cuales son las funciones de ese trabajador así como en el Catalogo de Puestos.

Pero a *contrario sensu* encontramos la siguiente tesis:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATÁLOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE.

La interpretación sistemática y armónica de los artículos 5º, fracción II, 7º, y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder

Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los titulares de las dependencias y a los sindicatos respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que han de asentar, entre otros datos, el correspondiente a que si son de base o de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto con las funciones mencionadas en la fracción II, del citado artículo 5°. De aquí se deduce que si el catálogo sólo revela el acuerdo de las artes mencionadas sobre qué puestos son de base o de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la Ley, la fuerza probatoria del catálogo no es, necesariamente, decisiva para resolver a qué grupo pertenece el puesto del trabajador, sino que debe estimarse sólo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que deriva de las funciones desempeñadas.*

CUARTA SALA, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Núm. 66. Junio de 1993. Tesis: J/4ª. 28/93. Pág. 15. (Jurisprudencia)

Observamos que en la práctica y en la jurisprudencia no se disipa la forma para determinar cuando se trata de un trabajador con la categoría de confianza.

Los Catálogos de Puestos, opinamos son importantes para delimitar la verdadera naturaleza de las funciones de los puestos de confianza, y de igual forma consideramos que tienen una fuerza probatoria trascendente, porque en éste existe el acuerdo de voluntades tanto del titular (representante del patrón) y el

sindicato (representante de los trabajadores de base), resolviendo ambos cuales serán las funciones de un trabajador de base y de los dos tipos de trabajadores de confianza que sugerimos existen; en virtud de que ambas partes aceptan el grado de dificultad y confidencialidad que algunas funciones requieren y algo que no debemos olvidar es que los servidores públicos sin importar su nivel jerárquico son trabajadores.

Por lo anterior, debe establecerse claramente dentro de la ley, la fuerza probatoria determinante del Catálogo de Puestos y además, decretar dentro de la norma, la verdadera naturaleza de los puestos de confianza.

Al respecto sugerimos adicionar al artículo 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado un segundo párrafo con el siguiente texto: "La elaboración de Catálogo de Puestos para una Dependencia debe ser elaborado de conformidad con los siguientes lineamientos y deberá ser depositado ante Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje :

"SE EMITE EL CÁLOGO DE PUESTOS DE LA _____, CON BASE EN _____, EL ARTICULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LEY REGLAMENTARIA DEL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y EL MANUAL DE PERCEPCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL POR PARTE DE LA DEPENDENCIA

INTERVIENEN _____ Y DEL SINDICATO NACIONAL
INTERVIENEN _____.

EN ESTE ACTO COMPARECEN AMBAS PARTES PARA DICTAMINAR Y FIRMAR DE CONFORMIDAD LAS PLAZAS AUTORIZADAS A _____, POR LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A ESTA DEPENDENCIA Y SE REGLAMENTARAN LAS FUNCIONES DE LOS TRABAJADORES DE LA MISMA QUEDANDO DE CONFORMIDAD LAS SIGUIENTES PLAZAS:

- **SECRETARIO DE ESTADO**
- **MANDO DE ALTA DIRECCION (SUBSECRETARIO Y HOMOLOGOS).**
- **MANDO DE DIRECCIÓN (JEFE DE UNIDAD Y HOMOLOGOS)**
- **MANDO DE ALTA GERENCIA (DIRECTOR GENERAL Y HOMOLOGOS).**
- **MANDO GERENCIAL (DIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y HOMOLOGOS).**
- **MANDO DE SUPERVISIÓN (DIRECTOR DE AREA Y HOMOLOGOS).**
- **MANDO DE COORDINACIÓN (SUBDIRECTOR Y HOMOLOGOS).**
- **MANDO EJECUTIVO (JEFE DE DEPARTAMENTO Y HOMOLOGOS).**
- **TABULADOR GENERAL DE BASE (DE CONFORMIDAD CON LAS NECESIDADES DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE).**

➤ TABULADOR GENERAL DE CONFIANZA (DE CONFORMIDAD CON LAS NECESIDADES DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE)".

Tomando como base el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal de otros años sugerimos que dentro de las características se incluya la nomenclatura de éste pero haciendo adecuaciones convenientes tanto para tabulador de base y confianza así como los mandos medios, quedando de la siguiente forma:

NOMENCLATURA

SECRETARIA DE ESTADO	SE
MANDO DE ALTA DIRECCIÓN	AD
MANDO DE DIRECCIÓN	DI
MANDO DE ALTA GERENCIA	AG
MANDO GERENCIAL	GE
MANDO DE SUPERVISIÓN	SU
MANDO DE COORDINACIÓN	CO
MANDO EJECUTIVO	EE

Se añadiría lo siguiente:

TAB. GRAL. BASE	TB
TAB. GRAL. CONFIANZA	TCO

Consideramos que en su elaboración, el Catálogo de Puestos, debe contener como requisitos mínimos, los que a continuación se detallan:

DENOMINACIÓN DEL PUESTO (A la unidad impersonal del analítico que describe funciones, implica deberes específicos, delimita jerarquías y autoridad).

NOMENCLATURA (Clave dada conforme a las funciones del trabajador).

PLAZA (La posición presupuestaria del analítico que respalda un puesto, que no puede ser ocupada por más de un funcionario público a la vez y que tiene una adscripción determinada).

GRUPO (Al conjunto de puestos de la misma jerarquía).

GRADO (Al valor que se le da a un puesto de acuerdo con las habilidades, la capacidad de solución de problemas y las responsabilidades requeridas para desarrollar funciones).

TIPO DE TRABAJADOR (BASE O CONFIANZA).

NOMBRAMIENTO DE TIPO (DEFINITIVO, INTERINO).

AREA DE ADSCRIPCIÓN.

FUNCIONES A REALIZAR.

Además de la propuesta de elaboración de Catálogo de Puestos para una Dependencia, consideramos debe ser depositado en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que en el se establecerán las funciones de los trabajadores de cada una de las diferentes dependencias y se puede evitar que en

determinado momento al desconocer las funciones de los trabajadores, se de origen a conflictos laborales, como posteriormente se estudiará.

EJEMPLO DE FORMATO PARA CATÁLOGO DE PUESTOS DE UNA DEPENDENCIA

SECRETARIA DE

NOMBRE DE LA DEPENDENCIA

DENOMINACION DEL PUESTO

AREA DE ADSCRIPCION

NOMENCLATURA

PLAZA

GRUPO

GRADO

TIPO DE TRABAJADOR

BASE

CONFIANZA

NOMBRAMIENTO DE TIPO

DEFINITIVO

EVENTUAL

FUNCIONES

- Dirección
- Inspeccionar
- Vigilar
- Fiscalizar
- Apoyar al área en la
- Apoyo Técnico en el área

4.4. Procedimiento de Salarios Caídos

Al no especificar las funciones de los trabajadores de confianza, se llegan a considerar como trabajadores de base, sin importar los argumentos presentados por la Dependencia, cuando para el ámbito interno son considerados como trabajadores de confianza.

El estudio de los salarios caídos tiene como objeto hacer hincapié sobre la importancia de especificar las funciones de los trabajadores de confianza en la ley y que el Catálogo de Puestos sea depositado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que en la práctica al no existir los argumentos válidos para acreditar la calidad de un trabajador de confianza se les considera como trabajadores de base dando origen a que se proceda al pago de salarios caídos.

A continuación, realizaremos una comparación de los criterios utilizados por magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje con relación a los salarios caídos, teniendo su origen éstos por no existir determinadas las funciones de confianza.

La Tercera Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dictaminó lo siguiente:

"Se condena al Titular, al pago de la Indemnización Constitucional, consistente en tres meses de salario integrado, para lo cual se fija como salario base la cantidad de \$2,399.74 mensuales, que aparece precisada en la copia al carbón de la nómina de control interno de la demandada visible a fojas 87 de autos, ofrecida como prueba por el Titular, la cual tiene valor probatorio pleno para tal efecto.- En virtud de los anterior, por concepto de Indemnización Constitucional le corresponde al actor la cantidad de \$7,199.10 que resulta de multiplicar el salario diario de \$ 79.99 por tres meses.- Con relación al pago de los salarios caídos generados entre el 15 de marzo de 1999, fecha en la que aconteció el despido injustificado, al 15 de junio de 2001, fecha probable para el cumplimiento de la presente resolución, habrán transcurrido 27 meses, que multiplicados por el salario mensual ya establecido de \$ 2,399.74, resulta la cantidad de \$ 64,792.98, por concepto de salarios caídos, asimismo resulta procedente condenar al demandado al pago de salarios caídos que se continúen generando a partir del 16 de junio del 2001, hasta que se de cumplimiento a la presente resolución, para lo cual servirá de base el salario mensual de \$ 2,399.74.- Ahora bien, y por lo que hace al pago de 146 horas extras laboradas mensualmente por el actor, que reclama en el inciso c) del capítulo de prestaciones del escrito inicial de demanda, es menester precisar que el demandado en su contestación se excepciona argumentado que no es procedente el reclamo porque '(...) porque cuando el actor laboró tiempo extraordinario su importe se le cubrió en términos de Ley (...)', sin embargo, según se desprende de las constancias de autos el Titular no acreditó los extremos de su excepción, al no haber demostrado con prueba alguna que le

haya cubierto al actor el importe de éste concepto.- Por otro lado el Titular demandado opuso la excepción de prescripción por lo que hace al pago de horas extras reclamadas con anterioridad a un año de la fecha de presentación de la demanda, de acuerdo con lo que establece el artículo 112 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y si bien el accionante reclama el pago de 146 horas extras laboradas mensualmente por todo el tiempo que duró la relación de trabajo, es evidente que por lo que hace a tal reclamo en el periodo comprendido de un año atrás a la presentación de la demanda, se encuentra prescrita la acción del actor, tal y como lo hace valer el demandado y de conformidad con el precepto legal que invoca; por lo que en las apuntadas condiciones resulta procedente la excepción de prescripción que opuso la parte demandada para el pago de horas extras reclamadas, con un año de anterioridad a la presentación del escrito inicial de demanda, esto es que se encuentran prescritas las reclamadas hasta el 9 de julio de 1998 y por lo que hace a las horas extras, del periodo comprendido del 10 de julio de 1998 a la fecha en que el actor prestó sus servicios para la demandada que fue hasta el día 14 de marzo de 1999, en razón de haber quedado acreditado que el actor fue despedido en forma injustificada el día 15 de marzo de 1999, aproximadamente a las 8:00 a.m. por lo tanto el actor en el día en que ocurrió el cese no generó tiempo extra, al haberlo despedido al inicio de la jornada, procede esta prestación toda vez que el demandado no acreditó haberla cubierto al actor, aunado a que no existe controversia en horas de labores por 24 horas de descanso, ahora bien en este periodo transcurrieron 35 semanas, con tres días y tomando en consideración la

jornada en que prestaba sus servicios el actor de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, que fue aceptado por el demandado al contestar la demanda, el trabajador laboraba una jornada de trabajo semanal de 84 horas y conforme a lo estipulado por el artículo 22 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores deben laborar una jornada diaria de trabajo de 8 horas como máxima, luego entonces estos deben de laborar a la semana un total de 40 horas, por lo tanto de la resta de las 84 horas que laboraba el actor y las 40 horas que debió laborar, el actor generó una jornada extra semanal de 44 horas, que multiplicadas por las 35 semanas transcurridas resultan 1540 horas extras, más 24 horas que generó por los tres días restantes, resultan un total 1564 horas extras que generó el actor en ese periodo, que cuantificadas al doble del salario diario 79.99, resulta \$159.98, que multiplicadas por las 1564 horas extras resulta \$250,208.72 (DOSCIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS OCHO PESOS 72/100 M.N.), de conformidad con lo establecido por el artículo 39 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.- Por cuanto hace al pago de la prima vacacional por los dos periodos de vacaciones de 1998, y el primer periodo de vacaciones de 1999, así como el pago del primer y segundo periodo de vacaciones del año de 1998, y el primer periodo de 1999, cabe destacar que al haber acreditado el Titular demandado el pago de la prima vacacional del periodo correspondiente al año de 1998, tal y como se desprende de las nóminas que ofreció como prueba que obran a fojas 66 de autos, es obvio que disfruto del periodo de las vacaciones que reclama, puesto el pago de la prima por este concepto va aparejada del disfrute de aquellas, independientemente que estas se

disfrutan, no se pagan. Ahora bien, y respecto del pago de los periodos correspondientes a la prima vacacional de 1999, el demandado al producir su contestación al escrito de demanda, se excepciona señalando que por cuanto hace al periodo de la prima vacacional el año 1999, en su parte proporcional esta se encuentra a disposición del domicilio de la demanda, es decir, se allana al reclamo, razón por la cual es procedente condena al Titular demandado al pago de la prima vacacional correspondiente al año de 1999, en su parte proporcional en virtud de que el actor laboró del 1° al 14 de marzo de 1999, es decir, un periodo de tres meses.- Finalmente, y por lo que respecta al pago de la cantidad de \$ 1,244.25 que reclama el actor por concepto de salarios devengados del periodo comprendido del 1° al 15 de marzo de 1999, procede condenar al Titular demandado al pago de la misma, en virtud de que el demandado no acreditó que el accionante omitió presentarse a cobrar su quincena, independientemente de que argumenté que la misma se encuentra a su disposición.

De dichas constancias se desprende en primer término que el C..., era un trabajador de base y que fue despedido injustificadamente por el encargado de la Gerencia de la Unidad Jurídica el 30 de abril de 1999, por ello deberá condenarse al titular demandado a pagar al actor la indemnización Constitucional, tomando como base el salario de \$ 5,503.15 quincenal, que se desprende de los talones de pago, que se encuentran en fojas 23 a 28 de los autos, mismos que fueron objetados en términos generales y al ser originales adquiere valor probatorio, por lo tanto el demandado deberá pagar por dicho concepto la cantidad, de \$33,018.90, en consecuencia y toda vez que fue procedente la acción principal se

condena al pago de salarios caídos, computados a partir del 30 de abril de 1999 al 30 de enero del 2001, habiendo transcurrido 33 meses, sobre la base del salario acreditado en autos que asciende a una cantidad mensual de \$ 11,006.29 por 33 meses del demandado deberá pagar la cantidad de \$ 363,207.57 más las cantidades que se sigan generando hasta que se dé cumplimiento al presente laudo.- Por lo que respecta a la prima vacacional del segundo período de 1998 se desprende un salario diario de \$366.87 por 10 días resultan \$3,668.76, por 30% el demandado deberá pagar por el segundo período la cantidad de \$1,100.62 y una cantidad igual por cada uno de los períodos relativos a 1999, 2000, 2001, de conformidad con lo establecido por el artículo 40 de la Ley de la materia.- En cuanto al pago del aguinaldo de 1999, 2000 y 2001 le corresponde la cantidad de \$ 14,675.06 por cada uno de dichos años (cantidad que se obtuvo de multiplicar el salario diario de \$ 366.87 por 40 días), lo anterior de conformidad con el artículo 42bis de la ley de la materia.- Con relación a los salarios devengados, y tomando en cuenta que con las constancias que integran este expediente se tuvo como última fecha de trabajo del actor el 28 de abril de 1999, laborando 13 días de la segunda quincena y el demandado no aportó elementos fehacientes para acreditar fechas diferentes o que haya realizado el pago por ello deberá condenarse al pago de ésta prestación deben pagar el demandado la cantidad de \$ 4,769.39'.

El tiempo extra se debe de pagar de conformidad con el costo por hora del salario diario, no debe remunerarse al doble del salario diario.

El criterio que emitieron los magistrados en este juicio con relación a las horas extras, es el que se debe de pagar la hora extra de conformidad al sueldo diario y al respecto opinamos que existe una mala interpretación de las leyes respecto a las horas extras por esta Sala, en virtud de que el artículo 39 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria".

Analizando lo anterior, consideramos que el pago debió realizarse de la siguiente forma, si el sueldo mensual es de \$ 2,399.74, este dividido entre 30 días del mes, el costo por día es de \$ 79.99, este salario diario se debe dividir entre las 8 horas de jornada laboral y el resultado es \$ 9.99 que redondeado son \$10.00; al pagar doble la hora extra es igual a \$ 20.00 que multiplicados por las 1564 horas arroja la cantidad de \$ 31,280.00, no siendo la cantidad que se pagó de \$ 250,208.72 (DOSCIENOS CINCUENTA MIL DOSCIENOS OCHO PESOS 72/100 M.N).

Las prestaciones deben ser pagadas de conformidad con los lineamientos actuales que al respecto sean emitidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para cada Dependencia.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado con funciones de apoyo no solo tienen derecho a la protección al salario y los beneficios de

seguridad social, porque al existir el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal otorgándoles prestaciones adicionales es un estímulo a su trabajo y el grado de responsabilidad que tienen no influye para limitarlos en otras prestaciones.

Consideramos que este criterio debe aplicarse a los trabajadores de confianza con funciones operativas y regularlos dentro de la normatividad, por lo anterior, proponemos se derogue del artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el concepto de trabajador de confianza, porque al existir protección para los trabajadores de confianza con mayor responsabilidad es inaceptable que los trabajadores de confianza al servicio del Estado con funciones de apoyo, sus derechos sean limitativos y quedando solo con la protección mínima.

Sugerimos que el artículo 8° quede de la siguiente forma: "Quedan excluidos del régimen de esta Ley 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; personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."

Una vez realizado el análisis jurídico de los trabajadores de confianza al servicio del Estado apartado "B", conociendo las limitación de sus derechos, opinamos que independientemente de la categoría otorgada al trabajador (servidor público) deben tener todos, sin importar el nivel jerárquico, la protección otorgada por la Constitución y ninguna normatividad reglamentaria debe estar por encima de ésta, con lo anterior, damos por terminada nuestra investigación esperando sean tomadas en cuenta nuestras sugerencias de reformas y adiciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para mejorar la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, que realizan funciones de apoyo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe regular la situación jurídica laboral de los trabajadores de confianza, como lo hace con los trabajadores de base, porque todos deben ser protegidos por la ley ya que, la diferencia existente es con relación a sus funciones, no en sus derechos. Debe incluirse dentro de esta ley reglamentaria un capítulo especial de los trabajadores de confianza, adaptando los lineamientos del Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal.

SEGUNDA. Existen dos tipos de trabajadores de confianza: los trabajadores de confianza de mando operativo, quienes solamente se encargan de realizar funciones de carácter administrativo dentro del área donde se encuentran adscritos y los trabajadores de confianza de mando superior ejerciendo una o algunas de las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, así como tener el poder de iniciativa, decisión y mando con carácter de autoridad y representatividad de la dependencia.

TERCERA. Desde el momento en que se excluye de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 8°, a los trabajadores de confianza, en general existe una evidente discriminación con relación a éstos, en virtud de que los trabajadores de confianza de mando operativo no gozan de los mismos derechos que los trabajadores de base, con lo cual no estamos de acuerdo, en virtud de que ellos no ejercen en sí las funciones de confianza enunciadas en el artículo el artículo 5° de la ley, solamente se encargan de ejecutarlas.

CUARTA. Los trabajadores de confianza de mando operativo así como los de mando superior no deben quedar excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque también suelen incurrir en alguna de las causas de terminación de los efectos del nombramiento y como todo trabajador debe ser sujeto a un procedimiento conforme a derecho.

QUINTA. Las funciones de cada puesto-plaza deben ser especificadas en el nombramiento y en el Catálogo de Puestos de cada Dependencia y así evitar exista la incertidumbre para determinar si es un trabajador de base o uno de confianza.

SEXTA. Debe derogarse el artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que consideramos existe anticonstitucionalidad en relación con los trabajadores de confianza porque una ley reglamentaria no debe ser contraria o limitativa de los derechos otorgados en la Constitución teniendo como objetivo que esta ley sea aplicada a los

trabajadores de confianza sin importar la naturaleza de las funciones desempeñadas.

SEPTIMA. La confianza es muy subjetiva y no debe ser entendida como un acto de simpatía o antipatía hacia el trabajador cuando se quieran dar por terminados los efectos del nombramiento, además debe estar íntimamente relacionada con las funciones desempeñadas en el puesto-plaza asignado al trabajador.

OCTAVA. Debe reformarse el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo la fracción VI, estableciendo como causal de terminación de los efectos del nombramiento, la pérdida de la confianza, sin importar el nivel o puesto del trabajador al servicio del Estado.

NOVENA. La pérdida de la confianza debe tener relación con las actividades encomendadas en el trabajo, para evitar se presente la figura jurídica del despido injustificado o el cese de los efectos del nombramiento.

DECIMA. El Catálogo de Puestos del Gobierno Federal y el de cada Dependencia, deberá ser depositado en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, especificando en cada uno de ellos las funciones que realizará cada trabajador y así evitar incertidumbre con relación a las funciones desempeñadas por los trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Vol. I y II, tercera edición Porrúa, México, 1999.
- BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo, segunda edición, Pac., México, 1997.
- CANTON MOLLER, Miguel. Los Trabajos Especiales en la Ley Laboral Mexicana, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1977.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo II, décima cuarta edición, Porrúa, México, 1999.
- CAVAZOS FLORES, Baltazar. Los Trabajadores de Con.....fianza, Trillas, México, 1993.
- DÁVALOS MORALES, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, segunda edición actualizada, México, 1991.
- DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales, segunda edición actualizada, México, 1998.
- DE BUEN, Néstor. L. Derecho del Trabajo, Tomo II, decimotercera edición, Porrúa, México, 1999.
- DE LA CUEVA, MARIO. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima edición, Porrúa, México, 1993.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, INAP, México, 1990.

- FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Porrúa y UNAM, México, 1999.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, vigésima edición, Porrúa, México, 1994.
- GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo a la Mexicana, Porrúa, México, 1999.
- LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo, UNAM, México, 1978.
- LEMUS RAYA, Patricia. Derecho del Trabajo, McGraw-Hill, México, 1997.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo tercer y cuarto curso, segunda edición, Harla, México, 1994.
- MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.
- MUÑOZ RAMÓN, Ramón. Derecho del Trabajo, Tomo II, Porrúa, México, 1976.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Vol. I, Porrúa, México, 1967.
- TREVIÑO GARCÍA, Ricardo. Los Contratos Civiles y sus Generalidades, quinta edición, McGraw-Hill, México, 1995.
- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Porrúa, México, 1975.
- VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual de elaboración de tesis profesionales, Talleres Gráfica, Creatividad y Diseño, México, 1993.

WITKER, Jorge. Metodología de la enseñanza del Derecho, Temis, Colombia, 1987.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centésimo vigésima octava, Porrúa, México, 1999.

Legislación Burocrática Federal, Legislación, Doctrina y Jurisprudencia. Comentada por Mariano Herrán Salvatti y Carlos F. Quintana Roldan, segunda edición, Porrúa, México, 1998.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentarios y Jurisprudencia Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Urbina, trigésima octava edición, Porrúa, México, 1999.

JURISPRUDENCIA

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. Varios 6/88. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 octubre de 1989. Octava Época.

TRABAJADORES DE CONFIANZA, DETERMINACIÓN DE LA CATEGORÍA DE. Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: VII-Mayo. Tesis: Página: 321. Octava Época.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. TAMBIÉN LO SON QUIENES EN FORMA PERMANENTE Y EXCLUSIVA DESEMPEÑAN FUNCIONES TÉCNICAS. Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario

Judicial de la Federación. Parte: VIII-Noviembre. Tesis: Página: 328. Octava Época.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, NO ES NECESARIO QUE LA PLAZA QUE OSTENTAN SE ESPECIFIQUE EN EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY BUROCRÁTICA. Sexto Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: XI-Mayo. Tesis. Página: 418. Octava Época.

PRESTACIONES EXTRALEGALES. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU PROCEDENCIA. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación N° 69, Septiembre de 1993, página 29, Octava Época.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE LOS. TRATÁNDOSE DE TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, QUE NO QUEDAN SUJETOS A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO NI AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE QUE RESUELVE LOS CONFLICTOS DE LOS TRABAJADORES DE BASE (ARTÍCULOS 5° Y 8° DE LA LEY MENCIONAD), LA PÉRDIDA DE LA CONFIANZA ES MOTIVO DE CESE. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 311/74. Eduardo Martínez Ulloa. 6 de agosto de 1974. Unanimidad de votos. Ponente, Guillermo Guzmán Orozco. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Vol. 68, 6°. Parte, p. 81.

TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIO DEL CATÁLOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE. Cuarta Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Núm. 66. Junio de 1993. Tesis: J/4°.28/93. Página 15 (Jurisprudencia)

HEMEROGRAFIA

"Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal". Diario Oficial de la Federación, publicado el 31 de mayo de 2002.

DAVALOS MORALES, José. Necesidad de reformar el apartado "B" del artículo 123 Constitucional para incluir en el a los trabajadores de los gobiernos estatales y

municipales, Tomo XXV, número 97 y 98, Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Enero-Junio, 1975.

HORI ROBAINA, Guillermo. Artículo Trabajadores de confianza, México. Revista Responsa. Descripción Año 2. No. 10. Mayo, México, 1997.

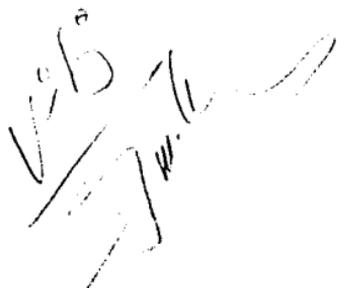
RICORD, Humberto. El Derecho Burocrático Mexicano materias que lo integran, Boletín de Derecho Comparado, México, Año V, números 13 -14, enero-agosto, 1972.

PLASCENICA DIAZ, Jorge Lucio. Título El Derecho del Trabajo y el trabajador de confianza, Revista PEMEX LEX DESCRI.

OTRAS FUENTES

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Espasa, vigésimo segunda edición, 2001.

Glosario de términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, [http: www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx).



Handwritten signature and date: V. S. B. / 27/11/11