

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE
POR ACUERDO 3213-03 DE FECHA 16-X-1979 DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRÁTICA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
DANIEL ANTONIO RAFAEL JAIMES BRAMBILA



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.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE
POR ACUERDO 3213-03 DE FECHA 16-X-1979 DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY BUROCRÁTICA

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
DANIEL ANTONIO RAFAEL JAIMES BRAMBILA

ASESOR DE TESIS
LIC. IGNACIO GARRIDO OVÍN
CÉDULA PROFESIONAL No. 1683979

AGRADECIMIENTOS

Gracias al Colegio y a la Universidad del Tepeyac, porque es la Institución en donde me formé desde mi educación secundaria hasta profesionalmente, por todos los momentos importantes en mi vida, gracias a todos mis profesores que estuvieron conmigo durante toda esa etapa.

De manera general agradezco a mi familia por todo su apoyo y muy en especial a mi Madre, por todo el apoyo incondicional que me has dado durante toda mi vida, sabes que Te Amo Mucho; gracias por ser la mejor Mamá que existe. A mi Abuela Toya por ser la cabeza de la familia, sabes que todos te queremos mucho. A mis hermanos Eduardo y Alejandro por todo su apoyo para la conclusión de este trabajo, así como por el ejemplo que he tenido de los dos, los quiero mucho. A dos personitas que en poquito tiempo se han convertido en parte muy importante para mí y que me encanta estar con los dos, los adoro y gracias por enseñarme tantas cosas buenas, gracias Nemo y Diego.

Del mismo modo quiero agradecer de manera muy especial a mis tíos Aída y Tín, ya que bien saben que ustedes son como mis padres, muchas gracias por todo su apoyo y por estar siempre con nosotros, así como a mis primos, pues que les digo, si son mis hermanos y amigos, los quiero mucho y siempre voy a estar con ustedes, gracias por todos los buenos momentos que hemos compartido juntos.

Mis amigos que han formado parte muy importante en mi vida y tengo la bendición de tener muchos que no terminaría de enumerarlos y eso es una gran alegría, porque sé que tengo amigos verdaderos y que puedo contar con ustedes, gracias por todos los mágicos momentos que hemos compartido y todas las historias que nos enlazan, los quiero mucho.

A la mujer que se convirtió en mi vida, gracias Ade por todas las cosas buenas que has traído contigo, eres simplemente maravillosa, gracias por tu apoyo y comprensión en todos nuestros momentos y en especial para la finalización de este trabajo...Te Amo Mucho !!!

Gracias

RESUMEN

La Tesis denominada “Estabilidad Laboral de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática” se desarrolla en cuatro capítulos en donde se da a conocer los antecedentes históricos del trabajo en México, hasta llegar a la creación de los Apartados A y B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Reglamentaria, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde son clasificados los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos, los denominados como de base y los de confianza.

Como su nombre lo indica tiene como objetivo garantizar más derechos laborales a los trabajadores denominados como de confianza, con la finalidad de ser considerados como cualquier trabajador y así tener más elementos para poder garantizar su estabilidad laboral, toda vez que resultan insuficientes los derechos con los que cuentan en la Ley Burocrática, limitándolos a las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Del estudio de estas legislaciones se desprende que son insuficientes los derechos con los que cuentan los trabajadores de confianza, por lo que se propone la creación de un capítulo especial en la Ley Burocrática en donde se establezcan de manera clara los derechos y obligaciones que deben de

tener este tipo de trabajadores y así conocer los alcances de las Leyes Generales del Servicio Profesional de Carrera, con la finalidad de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de confianza.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

ii

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MÉXICO

1.1. El Derecho del Trabajo en México	2
1.2. Derecho Precolonial	3
1.3. Ley de Indias	4
1.4. Constitución de 1857	10
1.5. Análisis Jurídico del Artículo 5 Constitucional	12
1.6. Ley Federal del Trabajo	14
1.7. Análisis Jurídico del Artículo 123 Constitucional	16
1.7.1. Apartado “A”	17
1.7.2. Apartado “B”	17
1.8. Declaración de Derechos Sociales de los Empleados Públicos	18
1.9. Ley del Servicio Civil	19
1.10. Ordenamientos en Materia Burocrática	20
1.11. Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado	22
1.11.1. Estatuto del año 1938	22
1.11.2. Estatuto del año 1941	25
1.12. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	29

CAPÍTULO 2. CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

2.1. Derecho	33
2.2. Derecho Laboral	35
2.3. Derecho Burocrático	36
2.4. Estado	37
2.5. Trabajador	38
2.5.1. Trabajador de Base	39
2.5.2. Trabajador de Confianza	40

2.6. Patrón	41
2.7. Titular de la Dependencia	41
2.8. Relación de Trabajo	42
2.9. Contrato de Trabajo	45
2.10. Condiciones Generales de Trabajo	47
2.11. Burocracia	48
2.12. Función Pública	49
2.13. Nombramiento	50
2.14. Empleado Público	51
2.15. Funcionario Público	52
2.16. Servidor Público	52
2.17. Estabilidad Laboral	53
2.18. Cese	54
2.19. Salario	54
2.20. Seguridad Social	55

CAPÍTULO 3. TRABAJADORES DE CONFIANZA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

3.1. Trabajadores de Confianza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	58
3.1.1. Condiciones de trabajo contempladas en el Artículo 123 Constitucional Apartado "A"	58
3.1.2. Trabajadores de Confianza contemplados en el Artículo 123 Constitucional Apartado "B"	62
3.2. Trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	65
3.3. Análisis Jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	69
3.3.1. Derechos de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática	72
3.3.2. Obligaciones de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática	73
3.4. Estabilidad Laboral de los Trabajadores de Confianza	74
3.4.1. Renuncia	76
3.4.2. Abandono	78
3.4.3. Faltas Injustificadas	79
3.4.4. Cese	79
3.4.5. Reinstalación	81

**CAPÍTULO 4. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN
CAPÍTULO ESPECIAL EN LA LEY FEDERAL DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO PARA LOS
TRABAJADORES DE CONFIANZA**

4.1. Marco General	86
4.2. Servicio Civil de Carrera	89
4.2.1. Antecedentes del servicio civil de carrera	90
4.2.2. Características y fines	100
4.3. Creación de un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los Trabajadores de Confianza	106

CONCLUSIONES	115
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	119
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación pretende establecer las bases para lograr una estabilidad laboral de los trabajadores de confianza en el derecho burocrático, es decir, proponer que mediante la creación de un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se garanticen las condiciones de trabajo que podrían gozar este tipo de trabajadores y con ello no fueran limitados únicamente al derecho a un salario y a la seguridad social.

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos, en donde se toma conciencia de los derechos laborales que tienen los trabajadores de confianza y que los mismos no se encuentren sujetos a decisiones discrecionales de los puestos de jerarquía en el servicio público, por lo que se retoman los antecedentes históricos en México del Derecho del Trabajo, así como la definición de los conceptos fundamentales en este ámbito para conocer la condición actual de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática, con la finalidad de la creación de un capítulo especial en la misma, donde se establezcan de una manera clara los derechos y obligaciones de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

En el primer capítulo, denominado “Antecedentes Históricos en México del Derecho del Trabajo”, se hace una reseña sobre los antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a partir del Derecho Precolonial hasta la Ley vigente, tomando en cuenta un análisis jurídico del artículo 123 constitucional, especialmente en su Apartado “B”, en donde se hace referencia a las condiciones de los trabajadores de confianza.

El segundo capítulo hace referencia a todos aquellos conceptos generales del derecho burocrático, en donde se definen los conceptos fundamentales en esta materia, tales como Derecho Burocrático, Estado, Trabajador de Base, Trabajador de Confianza, Patrón, Relación de Trabajo, Contrato de Trabajo, Nombramiento, Estabilidad Laboral, Cese, Salario y Seguridad Social, entre otros.

Respecto al capítulo tercero, se hace referencia de manera especial a los trabajadores de confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se analizan los trabajadores de confianza que se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo un análisis jurídico de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática, así como los derechos y obligaciones que tienen los mismos, para determinar con base en sus funciones hasta qué punto tienen derecho a una estabilidad laboral dentro de la ley.

Por último, en el cuarto capítulo se propone la creación de un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los Trabajadores de Confianza, en el que se establezca de manera clara, las obligaciones y derechos con los que gozan este tipo de trabajadores, incluyendo la aplicación de la Ley del Servicio Civil de Carrera, con la finalidad de permitir la estabilidad laboral de sus nombramientos como trabajador de confianza al servicio del Estado y no quedar desamparados a la voluntad de los puestos de mando superiores.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MÉXICO

1.1. El Derecho del Trabajo en México

En este capítulo se analizan los antecedentes del derecho del trabajo en México, en donde y a manera de introducción se describirá una breve reseña que data desde la época precolonial hasta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no dejando de analizar diversos ordenamientos que estuvieron vigentes y que fueron base importante para la creación de los ordenamientos que a la fecha de hoy rigen en la materia del trabajo en México.

Como ya se ha mencionado, los primeros antecedentes datan de la época anterior a la Colonia española, de donde se tienen algunos registros de los primeros oficios a que se dedicaban nuestros antepasados; posteriormente, en la época de la Colonia, dentro de las diversas organizaciones sociales la esclavitud es la base del trabajo como función económica de la misma: en esa época se expidieron una serie de mandamientos conocidos como “Leyes de Indias” de 1561 a 1769. Después del movimiento insurgente de 1810, tiene lugar un largo periodo, casi un siglo, en el que no hay ninguna legislación de trabajo propiamente tal, teniendo como otro antecedente la Constitución de 1857, hasta que en los primeros años de este siglo se registraron algunos movimientos como los de Río Blanco, Nogales, Santa Rosa, Cananea, pero es hasta la Constitución Política de 1917 cuando se inicia formalmente la legislación del trabajo en México, creando así la base del derecho del trabajo y fundamentada en su Artículo 123, con sus dos Apartados A y B, en donde

el Apartado A es regido por la Ley Federal del Trabajo y el Apartado B es regido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por lo anterior, en nuestro país se encuentran en vigor, en forma paralela, dos grandes regímenes jurídicos laborales: el derecho del trabajo propiamente dicho y el denominado derecho burocrático.

1.2. Derecho Precolonial

No se tienen noticias exactas sobre las condiciones del trabajo en la época precolonial, dice Lucio Mendieta y Núñez (1937). En realidad, la escasa información que puede tenerse deriva más de meras suposiciones que de datos ciertos. Sahagún, en su *Historia General de las Cosas de la Nueva España* (citado por Mendieta, 1937, p. 52), hace referencia a las diferentes artes y oficios a que se dedicaban los antiguos mexicanos: “oficial mecánico, oficial de pluma (el que hacía bordados o mosaicos y trabajos con plumas de aves), platero, herrero, lapidario, cantero, albañil, pintor; cantores, médicos, hechiceros, brujos, sastres, tejedores, alfareros, mercaderes, fabricantes de calzado, de armas, etc...”, y agrega que los obreros y artesanos, en general, empezaban como aprendices y solamente quedaban autorizados para ejercer un oficio o un arte que hubiera aprendido, después de aprobar el examen correspondiente.

Parece, según afirma Herbert Spencer (1937, p.9, citado por Mendieta), que los artesanos y obreros, en general, formaban gremios. Cada gremio tenía su demarcación en la ciudad, un jefe, una deidad o un dios tutelar y festividades exclusivas. En realidad puede haber en esta interpretación una imagen muy parecida a la de los colegios romanos, una transposición semejante a aquella en que incurrieron los conquistadores al calificar de

“Emperador” a la manera europea, tanto a Moctezuma como a Cuauhtémoc, sin considerar la realidad de su función política y religiosa, en una sociedad original y no asimilable a la organización política española.

Puede ser un dato claro y de muy relativa importancia, la referencia que hace Hernán Cortés, en su *Segunda Carta de Relación*, dirigida a Carlos V, respecto de lo que se encuentra en Tenochtitlán: “Hay en todos los mercados y lugares públicos de la dicha ciudad, todos los días, muchas personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales” (1960, p. 91).

En realidad, como sostiene Mendieta y Núñez, nada se sabe respecto de las horas de trabajo y salario, ni de las relaciones de trabajo entre obreros y patrones, no obstante que, pese a la existencia de la esclavitud, debieron, frecuentemente, establecerse esas relaciones con artesanos y obreros libres (1937).

1.3. Leyes de Indias

Suele hacerse referencia al México “Colonial”, cuando se menciona el período comprendido entre la Conquista y la Independencia. En rigor no es aplicable ese concepto y es preferible referirse a este lapso de tiempo como el “virreinato de la Nueva España”, tiempo que va desde 1535, con Antonio de Mendoza, hasta 1821, culminando con Don Juan O’Donojú: fueron 61 virreyes durante casi 300 años. Toribio Esquivel Obregón en sus *Apuntes para la Historia del Derecho en México* (1943) ha dado adecuado fundamento a esta tesis al afirmar que España no estableció colonias en el Nuevo Mundo:

“...sino centros de difusión de su cultura grecorromana y católica entre los indios. Para ello necesitó una organización no comercial, sino política y religiosa que dictó leyes atendiendo al bien de todos; pero mirando principalmente al buen tratamiento y cultura de los naturales; por eso las leyes no hablan de colonia, sino de reinos. Era una familia cuya prosperidad vinculaba a todos sus individuos [...] y lejos de buscar fines exclusivamente utilitarios como los requiere la colonia, se llenó el país de hospicios, hospitales, escuelas, colegios, universidades, templos, obras de arte riquísimas, alhóndigas, pósitos, cajas de comunidad, misiones y colegios de propagación de la fe, que revelaban un plan humanitario, no económico, un esfuerzo único en la historia en bien de los pueblos inferiores” (T. III, p.530-531).

La importancia del estudio de la Legislación de Indias no requiere de mayores justificaciones. Como ha sostenido Alfonso Teja Zabre, solamente hasta la consumación de la Reforma pudo darse por derribada la estructura económica y jurídica del feudalismo arraigado en nuestro país (Vázquez, 1940). Por ello es tan importante conocer esta legislación social que es modelo con vigencia actual, para cualquier sistema jurídico laboral que intente ser avanzado.

En la obra antes mencionada, el entonces Procurador General de la República, Licenciado Genaro V. Vázquez (1940), a manera de resumen de lo más importante de la Legislación de Indias, subraya las siguientes disposiciones fundamentales:

- a) La idea de la reducción de las horas de trabajo.
- b) La jornada de ocho horas, expresamente determinada en la Ley VI del Título VI del Libro III de la *Recopilación de Indias*, que ordenó en el año de 1593 que los obreros trabajaran ocho horas repartidas convenientemente.

- c) Los descansos semanales, originalmente establecidos por motivos religiosos. Recuerda Vázquez, a propósito de ello, que el Emperador Carlos V dictó el 21 de septiembre de 1541, una ley que figura como Ley XVII en el Título I de la Recopilación, ordenando que indios, negros y mulatos no trabajen los domingos y días de guardar. A su vez, Felipe II ordena, en diciembre 23 de 1583 (Ley XII, Título VI, Libro III) que los sábados por la tarde se alce de obra una hora antes para que se paguen los jornales (p.18).
- d) El pago del séptimo día, cuyos antecedentes los encuentra Vázquez en la *Real Cédula de 1606* sobre alquileres de indios. En lo conducente, dice la Real Cédula que “les den (a los Indios) y paguen por cada una semana, desde el martes por la mañana hasta el lunes en la tarde, de lo que se sigue, lo que así se ha acostumbrado, en dinero y no en cacao, ropa, bastimento ni otro género de cosa que lo valga, aunque digan que los mismos indios lo quieren y no han de trabajar en domingo ni otra fiesta de guardar, ni porque la haya habido en la semana se les ha descontar cosa alguna de la dicha paga, ni detenerlos más tiempo del referido por ninguna vía” (p. 18-19).
- e) La protección al salario de los trabajadores, y en especial con respecto al pago en efectivo, al pago oportuno y al pago íntegro, considerándose también la obligación de hacerlo en presencia de persona que lo calificara, para evitar engaños y fraudes. Destaca Vázquez que Felipe II, el 8 de julio de 1576 (Ley X, Título VII, Libro VI de la Recopilación) ordenó que los caciques pagaran a los indios su trabajo delante del doctrinero, sin que les faltara cosa alguna y sin engaño o fraude. Con fecha 22 de septiembre de 1576, el propio Felipe II ordena que se pague a los indios chasquis y correos, en mano propia y sin dilación (Ley XXI, Título XVI, Libro III). También con respecto a la oportunidad en el pago que se puede citar la Ley IX, Título XV, Libro XI, dictada por Felipe II el 20 de abril de 1608, que ordena que se pague con puntualidad a los indios en las minas los sábados en la tarde. La obligación de pagar en efectivo se encuentra establecida en la Ley de 26 de mayo de 1609 de Felipe III

(Ley VII, del Título XIII, Libro VI) ‘que declara perdido el salario pagado en vino, chicha, miel o yerba del Paraguay, incurriendo, además, el español que así lo hiciere, en multa, por ser la voluntad real’ que la satisfacción sea en dinero” (p.19).

- f) La tendencia a fijar el salario. Cita Vázquez la disposición dictada en enero de 1576, por el virrey Enríquez, de que se paguen 30 cacao al día como salario a los indios macehuales; la orden dictada en 1599 por el Conde de Monterrey, para que se cubran un real de plata, salario por día, y un real de plata por cada seis leguas de ida y vuelta a sus casas para los indios ocupados en los ingenios y la orden del propio conde de Monterrey, dictada en 1603, que establece el pago de un salario mínimo para los indios en labores y minas, fijándolo en “real y medio por día o un real y comida suficiente y bastante carne caliente con tortillas de maíz cocido que se llama pozole” (p.20).
- g) La protección a la mujer encinta, visible en las *Leyes de Burgos*, obra de la Junta de 1512 a que citó la Corona para discutir la protesta que los dominicos habían presentado contra los excesos de los españoles en la explotación de los indios. Allí mismo se establece en 14 años la edad necesaria para ser admitido al trabajo (p.21).
- h) La protección contra labores insalubres y peligrosas. En la Ley XIV, del Título VII del Libro VI expedida por Carlos V el 6 de febrero de 1538, se prohíbe que los menores de 18 años acarreen bultos. El propio Carlos V ordena el 12 de septiembre de 1533 “que no pasará de dos arrobas la carga que trasportaran los indios, y que se tomará en consideración la calidad del camino y otras circunstancias” (p. 21-22).
- i) El principio procesal de “verdad sabida” que operaba a favor de los indios por disposición de la Ley V, Título X, Libro V, de 19 de octubre de 1514, expedida por Fernando V.
- j) El principio de las casas higiénicas está previsto en el Capítulo V de la Real Cédula dictada por el virrey Antonio Bonilla, en marzo de 1790 que,

aunque se refiere a los esclavos, resulta un antecedente importante. Dice así: “Todos los dueños de esclavos deberán darles habitaciones distintas para los dos seños, no siendo casados, y que sean cómodas y suficientes para que se liberten de la intemperie, con camas en alto, mantas o ropa necesaria y con separación para cada uno, y cuando más dos en un cuarto, destinarán otra pieza, o habitación separada, abrigada y cómoda para los enfermos...” (p. 412).

- k) Por último, la atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad que, aparecen consagrados en el “Bando sobre la libertad, tratamientos y jornales de los indios en las Haciendas”, dado por mandato de la Real Audiencia el 23 de marzo de 1785. En lo conducente, dice: “Los amos están obligados a mantener a los gañanes el tiempo de sus enfermedades y no precisarlos a trabajo alguno, y también si por ellas o por la edad se inhabilitares; y cuando los remitan de correos a largas distancias les pagarán lo justo, les concederán días suficientes para el descanso, y se los apuntarán como si hubiesen trabajado” (p. 358-359).

Seguramente, para ser más precisos, estas disposiciones no funcionaron en la realidad. Un panorama de la situación de hecho con respecto al trabajo en las encomiendas, en las minas y en el campo, en la Nueva España, inclusive, que el propio Genaro V. Vázquez, al señalar las causas que impidieron el cumplimiento de las Leyes de Indias, precisa que fueron las siguientes:

“Unas veces fue la falta de sanción suficiente en la ley misma; otras, la falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley o para la investigación de su violación; otras veces la confabulación de la autoridades y los encomenderos y los capitalistas de todo género, para la violación de la ley; otras veces la ignorancia misma de la ley a la que aludía Carlos V o sus consejeros, cuando al declarar la autoridad que habían de tener las leyes de la *Recopilación de Indias* decía ‘que por la dilatación y distancia de unas

provincias a otras no han llegado a noticias de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno, y derecho de las partes interesadas' otras veces por defecto de la ley misma, que no había considerado bien el caso y las circunstancias a qué y en qué iban a aplicarse, ni la repercusión que su publicación podía traer con los otros segmentos de la economía colonial; otra, en fin, la contradicción de unas leyes con las otras" (p. 9).

El barón de Humboldt, al describir los obrajes en la Nueva España, da una imagen patética de su funcionamiento:

"Hombres libres, indios y hombres de color, están confundidos como galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir a casa; los que son casados sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufactura" (cit. por Vázquez, 1940, p.10).

A pesar del divorcio de esta realidad cruel que presenta Humboldt con la bondad de las disposiciones dictadas para la Nueva España, no puede negarse a éstas el mérito de haberse adelantado, por varios siglos, a lo que ahora, en tiempos actuales, parece excelente. Llegar de nuevo a soluciones legislativas semejantes, exigió un tributo inconmensurable, de libertad, de sufrimiento y de vida, en todo el siglo XIX y aún en el actual. En realidad, las Leyes de Indias perdieron su continuidad en el problema complejísimo del establecimiento jurídico, no sólo de hecho de nuestra independencia y lo que pudo ser un modelo que se convirtió, con el paso del tiempo, en sólo una reliquia histórica. De todas maneras, para que quienes las dictaron, mi admiración y respeto.

1.4. Constitución de 1857

En agosto del año de 1855, cuando triunfó la Revolución de Ayutla que permitió la expulsión definitiva del general Santa Anna del poder, el presidente Comonfort, nombrado por sustitución del general Juan Álvarez el 11 de diciembre de 1855, reunió al Congreso Constituyente en la Ciudad de México el día 17 de febrero de 1856, para el efecto de formular un proyecto de Constitución.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue una Constitución liberal escrita en México durante la presidencia de Ignacio Comonfort. Fue promulgada el 5 de febrero de 1857 y estableció políticas liberales tales como: libertad de expresión, libertad de conciencia, libertad de asamblea y la libertad de levantarse en armas, garantizó libertades básicas civiles a los mexicanos; reafirmó la abolición de la esclavitud; eliminó la prisión de deudor; separó la educación de la religión; y disminuyó el poder de la iglesia católica, eliminó todas las formas de castigo cruel e inusual, incluyendo la pena de muerte, eliminó todas las alcabalas en México, prohibió los títulos de nobleza, honores hereditarios y monopolios, también dictó que cualquier esclavo que pisara territorio mexicano sería liberado.

No obstante lo anterior y pese a que la Constitución de 1857, que resultó del Congreso Constituyente, no se consagró, en realidad, ningún derecho social, en las discusiones del proyecto se oyeron discursos de importancia en cuanto a la legislación laboral de los empleados al servicio del Estado, de los que se destacan dos: el pronunciado por el diputado de Jalisco Ignacio Ramírez, así como el leído por el también diputado de Jalisco Ignacio Vallarta, el primero se refirió en forma general al proyecto

para señalar sus graves omisiones; el segundo hizo mención del Artículo 17, relativo a la libertad de trabajo.

El discurso de Ignacio Ramírez, mejor conocido como *El Nigromante* es una encendida defensa de los derechos de los trabajadores no reconocidos en el proyecto, en donde se pueden encontrar claramente las raíces de una tesis marxista y donde aparece el primer llamado en favor de que los trabajadores participen de las utilidades de las empresas, lamentablemente cayeron al vacío, toda vez que el Constituyente de 1856-1857, simplemente, las ignoró; por su parte el de Vallarta, pese a constituir una crítica del proyecto, por favorecer ésta una intervención en la libertad de industria.

A propósito de la discusión del Artículo 17 del proyecto, Ignacio Vallarta pronunció también un discurso, bien cierto es que lo hizo en contra, en virtud de que consideraba que era demasiado extenso e impreciso, el mencionaba que la libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares, a título de propietarios. Exceptuándose los casos de privilegio exclusivo concedido conforme a las leyes, a los inventores, perfeccionadores o introductores de alguna mejora. Pero al formular la crítica Vallarta puso de manifiesto la necesidad de modificar el orden social, para lograr que los trabajadores, libres del yugo de la miseria, pudieran disfrutar de sus derechos y de las garantías sociales.

En esta Constitución en su Artículo 85, se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República y especialmente en su fracción II ordenaba:

“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 no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

En el año de 1896 fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y la inhabilitación y recompensas como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios.

1.5. Análisis Jurídico del Artículo 5º Constitucional

El Artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

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

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

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

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

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona”.

Derivado de lo anterior es muy claro el fondo del Artículo 5° constitucional, en cuanto a la libertad que tienen todas las personas a tener un trabajo que sea lícito, elevando la materia laboral al nivel de garantía individual, sin hacer distinción alguna en el tipo de trabajadores que tiene por destinatarios, además de que resalta su importancia por el hecho, de que si tenemos derecho a la vida debemos tener derecho a

ganárnosla, haciendo mención que todo trabajo tiene que ser retribuido por un salario, siendo este la retribución económica que el patrón debe de pagar al trabajador por concepto de su trabajo, quedando excepto los trabajos que imponga como pena la autoridad judicial, así como los servicios públicos; de igual manera se hace referencia al contrato de trabajo, siendo éste aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, en donde dicho contrato es protegido por el Estado, toda vez que no puede tener por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

1.6. Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y debido a todas las deficiencias de la ley laboral burocrática, es importante conocer de qué modo es supletoria dicha normativa.

Esta Ley contiene una argumentación más clara del espíritu del derecho social, ya que establece que las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones. Para lo que define como trabajador a toda persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado; entendiendo por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio.

Es importante comentar que esta Ley entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo

personal subordinada a una persona por el pago de un salario. Así como por contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

De lo anterior, se desprende que el elemento esencial de toda relación laboral es la subordinación, aunque se concluye que existe una relación laboral si se reúnen uno o varios de los siguientes elementos:

- Recibir órdenes del patrón.
- Recibir elementos para realizar el servicio.
- Tener un horario para prestar los servicios.
- Tener un horario de comida.
- Tener una identificación como trabajador de la persona jurídica colectiva de Derecho donde se preste el servicio.
- Tener asignado un lugar para prestar el servicio.
- Que el servicio sólo pueda prestarse en forma personal.
- Recibir periódicamente una contraprestación económica por los servicios prestados.
- Aportaciones del patrón al Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Alta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Alta ante el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda.
- Firma de un Contrato de Trabajo.

También dicha Ley hace la distinción entre trabajadores de base y de confianza, aclarando que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, criterio que hay que considerar en lo aplicable en materia laboral burocrática.

1.7. Análisis Jurídico del Artículo 123 Constitucional

El Artículo 123 Constitucional se caracteriza por ser la primera declaración de los Derechos Sociales de todos los empleados públicos, incluyendo hasta en cierto término a los trabajadores de confianza, toda vez que la redacción original del mismo hace mención al término “empleado”, sin especificar si en ese concepto se incluye a los trabajadores de confianza.

En sus orígenes, dicho Artículo no tomaba en consideración a los trabajadores al servicio del Estado, sino hasta el Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960, por virtud del cual se creó un Apartado B integrado con XIV fracciones y, las XXXI fracciones anteriores pasaron a constituir el Apartado A.

Se considera que las garantías individuales y sociales, en relación con el trabajo, están vigentes, sin embargo no cabe duda que las legislaciones reglamentarias de los apartados A y B del Artículo 123 de la Constitución requieren ser actualizadas, en cuanto al Apartado A se establece la minoría de edad laboral a los 14 años y se reduce la jornada de éstos, se especifican salarios mínimos generales y profesionales y para el campo, y se crean las comisiones para fijarlos, se establecen las bases para el reparto de utilidades, las excepciones y determinación de montos, se delimitan las zonas económicas, se refuerza la estabilidad en el empleo y se protege al trabajador despedido por ingresar a un sindicato o por haber tomado parte en una huelga, se establece la obligatoriedad del arbitraje y se incorporan las ramas petroquímica, metalúrgica, siderúrgica y del cemento a la jurisdicción federal.

Con relación al Apartado B, se incorporan al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de la Federación, territorios Federales y del Gobierno del Distrito Federal, dicha creación tuvo por objeto dar mejores prestaciones a los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, en la realidad no son reflejadas las mismas.

1.7.1. Apartado “A”

En el mismo se encuentran comprendidos los trabajadores generales que prestan sus servicios a un patrón determinado, sin que éste pertenezca directamente al Estado y se establecen las condiciones de trabajo, mismas que serán analizadas en este trabajo de investigación en un capítulo respectivo, en donde se establecerán los derechos y obligaciones con los que cuentan este tipo de trabajadores.

Se caracteriza porque la clase trabajadora encuentra los principios generales de Seguridad Jurídica que deben de ser observados cuando una persona presta un trabajo personal subordinado.

1.7.2. Apartado “B”

El mismo tiene su origen el 5 de diciembre de 1960, a través de una iniciativa del entonces Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos y en este apartado establece los conceptos de la duración de la jornada de trabajo, descanso del séptimo día, vacaciones, estabilidad, protección al salario, base para las promociones y ascensos, garantías en cuanto a la separación injustificada, derecho de asociación, base para la seguridad social, establecimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, los conflictos entre el Poder Judicial de la

Federación y sus Servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en este apartado por primera vez se hace mención de los Trabajadores de Confianza, otorgándoles únicamente las medidas de protección al salario y de seguridad social. El Apartado B rige a los Poderes de la Unión y al Gobierno del Distrito Federal y es reglamentada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.8. Declaración de Derechos Sociales de los Empleados Públicos

Se considera que la Declaración de los Derechos Sociales de los Empleados Públicos data en la adición del Apartado B, que se le hiciera en el año de 1960 al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no consta con precisión cuál fue el momento en que se pronunció la primera declaración, toda vez que hay quienes sostienen que fue el Artículo 123 Constitucional de 1917, otros consideran en 1934 con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de abril de ese año, momento en que se tuvo una regulación más amplia, ya que el mismo constituye el principal intento por regular jurídicamente el trabajo de los Servidores del Estado, aunque excluía de su aplicación a los Trabajadores de Confianza; representó el primer paso formal para regular los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, aunque su vigencia fue fugaz debido a su consideración inconstitucional, porque la Constitución previene la existencia de una Ley y no de una disposición reglamentaria, por lo que tuvo vigencia hasta el día 30 de noviembre del mismo año.

Posteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, adoptó una serie de medidas para proteger el trabajo público en nuestro país, dando origen al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, sustituido con algunas modificaciones por el Estatuto de 1941, siendo ya Presidente Manuel Ávila Camacho.

1.9. Ley del Servicio Civil

El proyecto de la Ley del Servicio Civil fue elaborado por varios abogados del entonces Partido Nacional Revolucionario, encabezados por el Profesor Jorge Olivera Toro, quien señala que el Partido Nacional Revolucionario formuló un Proyecto de Ley del Servicio Civil, en donde se sintieron obligados hacia los Empleados Públicos que integraban una gran parte de sus filas para mejorar su situación y definir claramente sus derechos y obligaciones.

A pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida en el Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, únicamente fue un intento que no mereció la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del Trabajador al Servicio del Estado, reconocimiento de su antigüedad, existencia de un Tribunal para la resolución de sus controversias con el Estado.

Pese a no ser aprobada la ley en mención, sirvió de antecedente para que posteriormente se reconociera la estabilidad de los Trabajadores al Servicio del Estado, excepto a los Trabajadores de Confianza.

1.10. Ordenamientos en Materia Burocrática

Existe una gran variedad de ordenamientos en materia burocrática, en los cuales o no se menciona a los Trabajadores de Confianza o sus derechos son limitados, como en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Entre algunos otros ordenamientos, los más importantes son los siguientes:

- 1.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 3.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 4.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 5.- Ley Reglamentaria de la Fracción XII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6.- Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 7.- Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad, y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 8.- Reglamento de las Comisiones de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente en el Trabajo, del Régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- 9.- Reglamento Interior de Órganos de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 10.- Reglamento Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 11.- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- 12.- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Del mismo modo, existen diversos acuerdos en materia burocrática, de los cuales se enumeran los siguientes:

- 1.- Acuerdo en el que se establecen normas para la presentación de la declaración de la situación patrimonial de los Servidores Públicos que determina la ley.
- 2.- Acuerdo que fija criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades, en lo referente a familiares de los Servidores Públicos.
- 3.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.
- 4.- Acuerdo que establece la semana laboral de cinco días de duración para los Trabajadores de las Secretarías y Departamentos del Estado, Dependencias del Ejecutivo Federal y demás Organismos Públicos e Instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 5.- Acuerdo en el cual se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto y al Departamento del Distrito Federal para que celebren respectivos convenios con la Aseguradora Hidalgo, S.A. a fin de establecer nuevas bases para el Seguro de Vida Colectivo en beneficio de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En cada una de las Dependencias del Estado, se emiten diversos acuerdos, uno deroga al otro y así sucesivamente. Todos ellos afectan la situación laboral de los Trabajadores de Confianza, quienes tienen que acatarlos y cumplirlos, por lo que de lo contrario son despedidos, ante la falta de regulación expresa de éstas, su situación laboral se rige totalmente por dicha disposición, en donde se fijan condiciones de trabajo muy por debajo de las que disfrutaban los trabajadores de base.

1.11. Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado

Los Estatutos de los Trabajadores al Servicio del Estado son dos; conocidos como Estatuto del año 1938 y del año 1941, llamados Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Se caracterizan por señalar a los trabajadores que quedan excluidos de los mismos, al tener el carácter de Trabajador de Confianza.

1.11.1. Estatuto del año 1938

El Estatuto fue expedido por el Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, con la finalidad de proteger los derechos de los trabajadores, creándose a favor de ellos, preceptos proteccionistas y tutelares respecto de sus derechos individuales.

La estructura de este Estatuto está compuesta por siete títulos:

- Disposiciones Generales
- Derechos y Obligaciones Individuales de los Trabajadores

- De la organización de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión
- De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales
- De las prescripciones
- Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los Trabajadores al Servicio del Estado
- Del Procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas

Este Estatuto permite a los trabajadores la defensa de sus derechos ante el Tribunal de Arbitraje, de igual manera se establecen los requisitos para los nombramientos de los Servidores Públicos, jornadas de trabajo, regulación de salarios, obligaciones de los trabajadores, causas de suspensión de los efectos del nombramiento, la organización sindical y el derecho de huelga, sin embargo no distinguía si los trabajadores eran de base o confianza, por lo que los derechos esenciales sólo eran para los trabajadores de base.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, se refiere a los trabajadores de confianza en los artículos 4 y 5, los cuales establecían:

“Artículo 4.- Son Trabajadores de Confianza

- a) En la Cámara de Diputados el Oficial Mayor; el Tesorero, el Contador Mayor de Hacienda, el Oficial Mayor de la Contaduría y Secretarios Particulares autorizados por el presupuesto.
- b) En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, el Tesorero y Secretarios Particulares, autorizados por el presupuesto.

c) En la Presidencia de la República: el Secretario Particular, el Oficial Mayor de la Secretaría Particular, los miembros de la Comisión de Estudios, el Jefe del Departamento de Intendencia, el Intendente del Castillo de Chapultepec; y los empleados del servicio personal del C. Presidente de la República que por acuerdo expreso del propio funcionario, tengan ese carácter según su nombramiento respectivo.

d) En las Secretarías de Estado, con excepción de la de la Defensa Nacional: los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales y Jefes de Departamento, así como los Secretarios Particulares de dichos funcionarios.

Además, en la Secretaría de Gobernación: el Jefe de la Colonia Penal de las Islas Marías y el Jefe de los Servicios de Información Política y Social y sus Agentes; en la Secretaría de Relaciones Exteriores: los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular, los miembros de las Comisiones de Reclamaciones y los de las Comisiones Internacionales de cualquier clase; en la de Hacienda y Crédito Público: el Contralor General de la Federación, el Tesorero General de la misma y el Cajero General; en la Secretaría de Agricultura y fomento: el Jefe de la Comisión Nacional de la Educación Superior de la Investigación Científica.

e) En los Departamentos Autónomos y en las Procuradurías Generales de la República y del Distrito y Territorios Federales: los Jefes de Departamento y la Oficina, los Procuradores, Secretarios, Oficiales Mayores, así como sus Secretarios Particulares.

En el Departamento del Trabajo: el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; en el Departamento Agrario, los Vocales del Cuerpo Consultivo; en la Procuraduría General de la República los dos Subprocuradores, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial, en la Procuraduría del Distrito Federal el Jefe de la Policía y el Jefe de las Comisiones de Seguridad así como los Agentes de estas Comisiones.

f) Las Dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional y todos los miembros del Ejército Nacional.

g) En el Poder Judicial, los Secretarios de Acuerdos de Juzgados, Salas de Cortes Penales y Tribunal Superior de Justicia de la Nación, los Secretarios de Acuerdos de las Salas de la propia Suprema Corte, los Secretarios Generales de la misma Corte, los Secretarios de Acuerdo del Tribunal de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

En este Artículo se distinguen dos tipos fundamentales de Servidores Públicos; Base y Confianza.

Dentro de los Trabajadores de Confianza, fueron incluidos los miembros del Servicio Consular y Diplomático, Empleados Financieros, los miembros de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y todos los Trabajadores de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; los trabajadores de las empresas descentralizadas siguieron siendo considerados por la Ley Federal del Trabajo, a excepción de los mencionados, todos los demás Empleados y Funcionarios fueron considerados como trabajadores de Base.”

“**Artículo 5.-** Esta ley solo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los Trabajadores de Base, los empleados de confianza no quedan comprendidos en aquélla; y los miembros del Ejército Nacional, las Dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las Policías estimadas como de Confianza, incluyendo la Preventiva, se regirán por su Estatuto Especial”.

1.11.2. Estatuto del año 1941

Fue publicada el 4 de abril de 1941 en el Diario Oficial de la Federación, toda vez que el Congreso de la Unión se vio precisado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones para completar algunos

aspectos del Estatuto entonces vigente, creando un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, decretado por el Presidente General Manuel Ávila Camacho y que se caracterizaba por:

- La necesidad de reformar en parte el estatuto anterior porque ciertos aspectos no fueron regulados con precisión.
- La ampliación de la enumeración de los Empleados de Confianza.
- Al mismo tiempo excluir del Estatuto, a ciertos grupos de Servidores del Estado, entre ellos los Trabajadores de Confianza.
- El perfeccionamiento del sistema de escalafones.
- La competencia como punto básico de todo acceso. Ésta es una nueva característica en los procedimientos para escoger al personal, se establece que los empleados de base presentarán examen de competencia cada dos años.
- Libre ejercicio del derecho de asociación.
- Previa calificación de la legalidad de la huelga para que sea procedente.
- Abreviación de los procedimientos para resolver los conflictos entre el Estado y sus Servidores.

De igual manera que el Estatuto de 1938, los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, en el Estatuto de 1941, se referían en los Artículos 4 y 5 del mismo.

“Artículo 4.- Son Trabajadores de Confianza.

a) Aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera de la aprobación expresa del Presidente de la República.

b) En general los Directores y Subdirectores Generales; Jefes y Subjefes de Departamentos e Institutos, todos los empleados de las Secretarías Particulares y Ayudantías autorizados por el presupuesto, pero en cuanto a

los que integran la planta de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República solamente aquellos a quienes se les atribuya tal calidad por acuerdo del propio Presidente, la servidumbre destinada a la atención directa y personal de los Altos jefes, Intendentes, Tesoreros y Cajeros Generales, Subtesoreros, Contadores y Subcontadores Generales, Gerentes, encargados directos de adquisiciones y compras, Inspectores de Impuestos, y personal del Departamento de Inspección, Auditoría, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Jueces y Árbitros, Investigadores.

Además de los enumerados, serán también de Confianza:

Jefes de la Colonia Penal de las Islas Marías; Jefes de los Servicios de Información Política y Social y sus Agentes y Jefes, Subjefes y Agentes encargados del Agencia del Servicio de Migración.

Directores Industriales; Jefes de Oficinas Federales de Hacienda y Delegados Financieros; Directores de Hospitales y Administradores de Asistencia; Administradores y Visitadores de Aduana; Miembros de la Junta Directiva y Director, Subdirector, Auditor, Contador, Cajero General, Jefes de Oficina de la Dirección de Pensiones.

Agentes Generales de Agricultura y Economía; Visitadores Generales, Superintendentes de Primera a Cuarta, en Obras de irrigación y los de la Comisión Federal de Electricidad, así como los Jefes de Oficina y Costos de ésta Comisión.

Gerente, Secretario General, Auditor, Delegados de la Gerencia, Agentes, Inspectores Manejadores de Fondos, Jefes de Departamento y Miembros del Consejo Directivo de la Lotería Nacional.

Capitanes de Embarcación, Patronos y Sobrecargos que estén presupuestalmente destinadas a unidades y capitanes del puerto.

Director de la Escuela Normal del Distrito Federal.

Jefes de Servicio Coordinados Sanitarios; Jefe del Servicio Médico de la Laguna; Jefe del Servicio de Sobrevigilancia y el personal que integre este servicio.

En los Departamentos Autónomos y en la Procuraduría de Justicia también los Secretarios, los Oficiales Mayores y los Jefes y Subjefes de Oficina y Supervisores de Obras del Departamento del Distrito Federal.

c) Todos los miembros de las Policías Preventivas, Judiciales y Sanitarias, los Agentes de las Comisiones de Seguridad y las Comandantes del resguardo aduanal.

d) En el Poder Legislativo se consideran Empleados de Confianza los que, mediante disposición de carácter general, determinen cada una de las Cámaras.

e) 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 y Territorios Federales, los Secretarios del Pleno y de las Salas.

Los trabajadores no incluidos en la enumeración anterior serán de base y por ello inamovibles.

Los de nuevo ingreso serán de base, después de seis meses de servicios, sin nota desfavorable en su expediente. Cuando se trate de plazas de nueva creación la clasificación que corresponda a un trabajador será determinada por la disposición legal que establezca”.

“Artículo 5.- Esta ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los de Base, los de Confianza no quedan comprendidos en ella. También quedan excluidos del presente estatuto, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción de la Dirección General de Materiales de Guerra, el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del

Servicio Exterior Mexicano y el Personal de Vigilancia de todo género de establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras que se regirán por sus leyes y reglamentos especiales.

Así mismo, quedarán excluidos los trabajadores de las líneas y empresas petroleras pertenecientes a la Nación o expropiadas o poseídas o administradas por el Gobierno y el personal de todas las demás empresas que en lo sucesivo fueran expropiadas, poseídas o administradas por el mismo Gobierno, que se sujetarán a la Ley Federal del Trabajo, y además aquellos que preste sus servicios mediante contrato”.

1.12. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

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

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. Asimismo en el Poder Legislativo, las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

La Ley divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos: de confianza y de base; enumerando en su Artículo 5° qué entiende por trabajadores de confianza y, estableciendo que aquellos trabajadores que no se encuentren en dicha enumeración serán considerados de base y por ello tendrán derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad, exigiendo a los trabajadores de nuevo ingreso la permanencia de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, para ser inamovibles.

Del mismo modo establece que al crearse categorías o cargos no comprendidos en su Artículo 5°, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

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

Lo anterior se considera claramente inconstitucional ya que la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 constitucional establece la protección al salario de la que gozan los servidores públicos de confianza, por lo cual el que estos se excluyan de la Ley en comento representa una violación directa al texto constitucional, además de que el Artículo 123 de la Constitución en su primer párrafo establece el derecho al trabajo, que

interpretado en conjunto con la protección al salario implica que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sí tienen derechos laborales, aunque no tengan estabilidad en el empleo, lo que no implica que puedan ser despedidos injustificadamente como año con año se ha hecho en la mayoría de las dependencias de la Administración Pública, ya que ello los deja en un franco estado de indefensión lo que vulnera el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que todas aquellas personas que estén en territorio mexicano tendrán garantías individuales, hecho que olvida el artículo 8° de la ley laboral burocrática.

Pocos son los servidores públicos que hacen valer sus derechos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje por lo que respecta a las dependencias o entidades de la Administración Pública que se rigen por el Apartado A del artículo 123 de la Carta Magna.

Esta ley laboral burocrática preceptúa que en lo no previsto por ésta o por disposiciones especiales, aplicará supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

CAPÍTULO 2. CONCEPTOS GENERALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

2.1. Derecho

Ahora bien, al hablar de la palabra “Derecho” se entiende en diversos sentidos, sin embargo, hay que precisar que no existe un concepto real de la palabra “Derecho” o bien, un concepto unánime que sea avalado por los especialistas, sobre el respecto se hará una breve introducción sobre el concepto de la palabra “Derecho”.

El Diccionario Jurídico Mexicano (1995) establece:

Etimológicamente la palabra “derecho” viene del latín *directum* el cual deriva de *dirigere* (“enderezar”, “dirigir”, “encaminar”), a su vez, de *regere, rexi, rectum* (“conducir”, “guiar”, “conducir rectamente, bien”). Por extraño que parezca, “derecho” no descende de una palabra latina de morfología semejante e igual significado. La palabra latina que corresponde a “derecho” (o a sus equivalentes en la lenguas modernas) es *ius* de antigua raíz indoiránica (v. infra) (Tomo II, p.924).

“Todavía buscan los juristas –decía sarcásticamente Kant- una definición de su concepto de derecho.” Y, en efecto, “pocas cuestiones referentes a la sociedad humana han sido preguntadas con tanta persistencia y contestadas de formas tan diversas, extrañas e, incluso, paradójicas, como la cuestión: ¿qué es derecho? (H.L.A. Hart). Tal interrogante ha generado innumerables respuestas: se ha hablado de la “naturaleza” de la “esencia” del derecho produciendo arsenales de distintas y, en ocasiones contradictorias naturalezas, esencias, fines y características. (Tomo II, p. 923)

Respecto a los sentidos de la palabra “Derecho”, son identificados en cuatro, siendo estos los siguientes:

- 1.- Derecho como Facultad.- El derecho del propietario a usar de su propiedad.
- 2.- Derecho como Ciencia.- Estudiante de Derecho.
- 3.- Derecho como ideal ético o moral de Justicia.- No hay derecho a que se cometan determinados abusos.
- 4.- Derecho como norma o sistema de Normas.- El Derecho Mexicano.

El Derecho como facultad recibe el nombre de Derecho Subjetivo y el Derecho como norma recibe el nombre de Derecho Objetivo.

El Derecho Subjetivo es el derecho de propiedad, pero también son derechos subjetivos el derecho de la patria potestad, el derecho de la legítima defensa y tratándose de este tema de investigación, los derechos de los trabajadores.

El Derecho Objetivo, es el derecho como norma, porque es considerado como sí mismo, como objeto de estudio, es decir, es un sistema de normas que rige obligatoriamente la vida humana en sociedad.

La ciencia del derecho tiene por objeto tanto el estudio de los derechos subjetivos como el de los derechos objetivos; y el derecho como ideal de justicia es ya un Derecho objetivo, puesto que norma la conducta de los hombres en sus relaciones sociales.

Dentro de los elementos esenciales del Derecho, encontramos los siguientes:

- El Derecho es “un fenómeno exclusivamente humano”
- El Derecho es “un ordenamiento de la razón”
- El Derecho “presupone la libertad humana”
- El Derecho es “una forma de vida social”
- El Derecho “tiene como fin la Justicia”
- El Derecho es “diferente de la Moral”
- El Derecho “debe ser promulgado por un legislador autorizado”
- El Derecho “está condicionado por la realidad”
- El Derecho “debe realizarse en la historia”

A mi parecer y el concepto con el que me identifiqué en el estudio de la carrera, es que el Derecho es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa e interna del hombre en la sociedad.

2.2. Derecho Laboral

Néstor de Buen (1994) lo define como:

“El conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social” (p.138)

Asimismo, el maestro Alberto Trueba Urbina (1980, p.135) lo considera como “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”

Por lo anterior podemos deducir que el Derecho Laboral tiene como fin procurar el menor grado de desigualdad entre las partes que constituyen las relaciones de trabajo, con el objetivo de proteger a la clase trabajadora, alcanzando la justicia social, para ayudar a conseguir el equilibrio de fuerzas entre patrones y trabajadores.

2.3. Derecho Burocrático

Rafael Martínez (1997, p.30) señala que: “Es una rama del derecho que estudia la relación laboral entre el Estado y los Servidores Públicos, derivada ésta de la capacidad de acción denominada función pública”.

La ciencia del derecho siempre nos induce a clasificar todos los hechos sociales que guardan trascendencia para ella; tal es el caso de la relación laboral que se observa entre el Estado y sus Trabajadores, cuya existencia ha provocado discusiones, que aún hoy siguen sin definir su ubicación dentro de las distintas ramas del derecho.

Sobre el particular existen tres principios corrientes como parte integrante de: el derecho del trabajo, el derecho administrativo o como una rama autónoma; ponderando cada uno distintos argumentos, mismos que se enuncian en las voces correspondientes.

En el sistema jurídico mexicano se excluye del derecho laboral burocrático aquellas instituciones y organismos descentralizados que rijan sus relaciones laborales con sus trabajadores por el Apartado A, del Artículo 123 Constitucional, ello atento a que si bien inicialmente se podría considerar que existe una relación laboral burocrática por los sujetos relacionados, en realidad están frente a una relación laboral ajena a la

normativa laboral burocrática, en la que la Ley Federal del Trabajo es la que rige dicha relación.

Por lo anterior, consideramos que en México el derecho laboral burocrático es, el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre un Estado y sus servidores públicos conforme al Apartado B del Artículo 123, la fracción VI del Artículo 116 y la fracción VIII, párrafo segundo del Artículo 115 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Derecho Laboral Burocrático mexicano se integra por un vasto marco normativo: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; Ley Federal del Trabajo; tratados internacionales; marco normativo estatal y municipal; leyes de seguridad social; leyes derivadas de la fracción XIII del artículo 123 constitucional; reglamentos de trabajo, disposiciones administrativas y presupuestarias; y decretos de creación, aplicables. Así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, entre otras.

2.4. Estado

Hans Kelsen lo define en el sentido de que el Estado es el orden jurídico, es decir, como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico y como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico.

El jurista Ignacio Burgoa, señala que el Estado implica una organización o estructura jurídico-dinámica, por cuanto como persona

moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines específicos en beneficio de la nación, y en los cuales se funda su justificación.

Para otro tratadista del derecho como Andrés Serra Rojas (1997, p.19): “El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos”. De igual manera se establece que es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo. El bien común es el fin de toda sociedad; y el bien público el fin específico de la sociedad estatal.

Del mismo modo en la obra de Serra Rojas (1997, p.23), señala: “El Estado, dice Maurice Hauriou, no tiene el monopolio de lo que es público, ni de utilidad pública, ni del bien público, ni de los servicios públicos, de tal suerte que el desarrollo de la vida pública no significa necesariamente el desarrollo de la administración del Estado”.

Y lo define como el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la República como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.

2.5.- Trabajador

Es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, definición que establece la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 8°.

Así mismo y para el tema que nos ocupa, hay que considerar la definición del Trabajador al Servicio del Estado de acuerdo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde señala que son las personas que laboran en los Poderes de la Unión en el Gobierno del Distrito Federal, aunado a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su Artículo 1º, establece como Trabajador al Servicio del Estado aquel que de igual manera presta sus servicios a la administración centralizada del Estado, sino también a quienes laboren en los organismos descentralizados.

Para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

2.5.1. Trabajador de Base

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, únicamente manifiesta que la relación laboral sólo existe con los trabajadores de base, lo cual lo establece en su artículo 2º, "... 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..."

Por lo anterior el trabajador de base es aquel que cuenta con una relación laboral estable, teniendo garantizada la protección legal para conservar su fuente de trabajo y sus condiciones generales de trabajo en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en la Ley Burocrática, sus derechos son irrenunciables.

2.5.2. Trabajador de Confianza

La calidad de confianza se establece de acuerdo al servicio que cada uno presta y en donde el patrón de los mismos no es un particular, sino que su patrón es el Estado, siendo el trabajador una persona física que le presta un servicio personal y subordinado en una situación sumamente inestable, toda vez que el Estado como patrón no busca la obtención de un beneficio personal, sino el servicio público.

Se deben de establecer los criterios para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores al servicio del Estado caen en el rubro de confianza, situaciones que han sido muy variables y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos, que a la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: las actividades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben de ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnica que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño.

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 9 señala que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto, del mismo modo en su artículo 185, le impone al trabajador de confianza una causal especial de rescisión, consistente en la existencia de un motivo razonable de pérdida de la confianza, que ha sido criticada por la doctrina en razón de su subjetividad, tal como lo señala Alberto Trueba Urbina (2005), en la Legislación comentada, expresando “Esta disposición coloca al empleado de confianza en la calidad de esclavo, porque la pérdida de la confianza

como hecho subjetivo del patrón, complementada con los indicios –ad hoc– dará margen a que se rescinda con facilidad su contrato de trabajo”.

2.6. Patrón

La Ley Federal del Trabajo en su Artículo 10 define al Patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Para la existencia del patrón se requiere la existencia de un trabajo personal subordinado, la Ley acepta como patrón a una persona moral, como puede serlo una sociedad civil o mercantil, lo que a diferencia de un trabajador que forzosamente debe ser una persona física.

El Artículo 11 de la Ley Federal del Trabajo establece quiénes son los funcionarios que serán considerados como representantes del patrón, siendo éstos los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento.

El servidor público que adquiere el carácter de patrón en el Derecho Burocrático, no es el superior jerárquico de cada área, sino el titular de cada dependencia.

2.7. Titular de la Dependencia

Es la persona física que materializa las funciones que encarga la ley a los órganos de la administración pública, es un encargo específico dentro de

la misma y se caracteriza por la relación externa de carácter representativo.

2.8. Relación de Trabajo

Los contractualistas sostienen que al iniciar cualquier actividad laboral se necesita un acuerdo de voluntades, así sea el caso que una se considere tácita y los anticontractualistas sostienen que la relación de trabajo se contempla primero dentro del campo contractual; pero después salió de este ámbito para abrigar aspectos fuera del vínculo contractual, pues se refieren a las obligaciones que nacen de las reglamentaciones impuestas por el patrono.

La Ley Laboral, ha pretendido incluir tanto el concepto de Relación de Trabajo como la de Contrato Individual de Trabajo en el mismo precepto legal, siendo este el Artículo 20, pues define a la Relación del Trabajo como la prestación de un trabajo personal subordinados a una persona mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dio origen.

El Artículo 2 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio, situación que se considera inconstitucional, toda vez que no considera a los trabajadores de confianza.

La legislación mexicana otorga a la relación jurídica existente entre el Estado y sus servidores un contenido laboral. Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de

los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública; a la que, en virtud de las particularidades que la caracterizan, no le puede ser aplicada la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general.

Los efectos de esta relación, están constituidos por los derechos y las obligaciones señaladas en la propia Constitución y en sus leyes reglamentarias, a los servidores públicos y a los titulares de las dependencias y entidades de los poderes de la unión, que en términos generales se refieren a:

- La calidad e intensidad del trabajo a desempeñar;
- La contraprestación devengada por el servidor público;
- Las condiciones de seguridad e higiene bajo las que se debe prestar el servicio;
- El régimen de seguridad social que le es aplicable;
- La jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la mayoría de los casos.

Dentro de las características de este tipo de relación de la función pública, se encuentran comprendidos en los siguientes conceptos:

1.- La profesionalidad, la cual consiste en el hecho de que los individuos investidos como servidores públicos, hacen de la función pública, su actividad económica cotidiana;

2.- La continuidad, que es la no interrupción requerida necesariamente para generar los derechos que le son propios a todo servidor público, por

ejemplo, la inamovilidad, después de seis meses de trabajo ininterrumpido, y el derecho a la jubilación, una vez cumplidos los años de servicio necesarios.

3.- La carrera administrativa, que radica en la voluntad natural de mejorar, por parte del servidor público, su situación dentro de la administración pública, escalando cargos de mayores responsabilidad, así como la de alcanzar mejores satisfactores.

4.- La existencia de un contrato, en cuya virtud una vez aceptado el nombramiento, tanto el Estado como el Servidor Público asumen una serie de derechos y obligaciones que son correlativos, y

5.- Agregamos a las anteriores características, el de la contraprestación pecuniaria a cargo del estado. En efecto, constitucionalmente, todo empleo público debe ser retribuido con un sueldo.

La Corte tiene declarado que la prestación de servicio de una persona sin su consentimiento, no determina la relación laboral, pues tratándose del contrato de trabajo, no puede quedar sujeto a la voluntad de una de las pretendidas partes del mismo, sino que para que exista relación laboral se necesita que el patrón acepte y contrate una persona para que le preste servicios, pero si estos le son desempeñados sin su voluntad y consentimiento, no por ello existe la relación laboral.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al no contemplar una definición de la relación laboral, ya que únicamente se limita a establecer, entre quienes se entiende la relación jurídica de trabajo, se debe de tomar la aplicada por la Ley Federal del Trabajo

aplicada de manera supletoria, en su Artículo 20, es decir, la prestación de un trabajo personal subordinados a una persona mediante el pago de un salario, cualquiera que sea el acto que le dio origen, asimismo y en relación a este tema el Jurista Mario de la Cueva, manifiesta que el trabajador de confianza adscrito al sector burocrático mantiene una relación jurídico laboral con el patrón Estado y que a pesar de ser compleja por intervención del Estado quien se convierte en sujeto del vínculo laboral, y adquiere la denominación de patrón al servirse de la prestación física personal y subordinada del trabajador de confianza, sobre lo anterior el Doctor de la Cueva (1999) establece en su obra lo siguiente:

“La relación de trabajo es una situación jurídica objetiva que se crea entre el trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de lo cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de Declaración de los derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos-ley y de sus normas supletorias” (p.187).

2.9. Contrato de Trabajo

La Ley Federal del Trabajo lo define como aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario, con la existencia de estos elementos, existe para la Ley Laboral, la relación de trabajo, independientemente del acuerdo, acto o documento que la haya originado.

De acuerdo a lo anterior el consentimiento que puede ser expreso o tácito; un objeto lícito y posible; el salario el que para algunos es sólo una consecuencia y no un elemento esencial del contrato y lógicamente, la

capacidad jurídica para su otorgamiento, pues constituye un elemento o requisito necesario para su validez legal. En el contrato de trabajo puede omitirse señalar el objeto y el salario y, sin embargo, producirá todos sus efectos en el campo del Derecho del Trabajo.

La subordinación podemos considerarla como la característica distintiva de esta forma especial de contrato, a diferencia del contrato de prestación de servicios profesionales independientes y otros contratos de prestación de servicios en los que no existe el elemento de subordinación.

Sobre lo anterior el Artículo 20 de la Ley Laboral, resalta tres elementos esenciales en la institución fundamental del Derecho del Trabajo, siendo estos los siguientes:

- 1.- La prestación de un trabajo personal.
- 2.- Que se preste mediante el pago de un salario.
- 3.- Que el trabajo personal que se preste sea subordinado. Este elemento o característica de la subordinación, es sin duda, el más importante y consiste en la facultad de mando del patrón y el deber jurídico de obediencia del trabajador, siempre que sea en relación con el trabajo contratado. Si no existe este elemento de subordinación, aunque haya un trabajo personal y medie el pago de un importe en efectivo como contraprestación, por el servicio trabajo prestado, no habrá relación laboral.

Si consideramos al Contrato Individual de Trabajo, como un contrato *suigéneris*, si lo fuéramos a examinar desde el punto de vista de la doctrina civilista diríamos que es un acto jurídico oneroso y conmutativo, realizado entre dos personas, decimos que es oneroso porque significa carga o gravamen recíproco y conmutativo, que quiere decir trueque, cambio o

permuta de una cosa por otra, en el que cada parte contratante de una equivalencia por lo que recibe, por lo que podemos considerar que se cambia la fuerza de trabajo por una remuneración económica que llamamos salario, asimismo se puede considerar de tracto sucesivo, porque sus efectos no se agotan en el acto mismo de su celebración, sino que continúan durante toda su vigencia o durante toda la prestación del servicio y además es conmutativo pues las prestaciones que se deben las partes son inmediatamente ciertas y conocidas, por lo que cada parte puede apreciar desde su celebración el beneficio o la pérdida que su cumplimiento implica.

2.10. Condiciones Generales de Trabajo

Mediante las condiciones generales de trabajo en las dependencias se establecen:

- La intensidad y calidad del servicio;
- La prevención de los riesgos profesionales;
- Las disposiciones disciplinarias;
- La periodicidad en que se aplicarán exámenes médicos;
- Las actividades que por ser insalubres o peligrosas, no podrán desempeñar los menores de edad, así como las especificaciones del tipo de protección que se le dará a las trabajadoras embarazadas, y
- Las reglas de seguridad y de eficacia en el trabajo.

Dichas condiciones son dictadas en cada dependencia por su titular, teniendo en consideración la opinión de sindicato, lo que de manera alguna significa que sean negociadas, como algunos han querido interpretar. Por disposición legal se revisan cada tres años. Para surtir sus

efectos deben de depositarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y deberán contar, además, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el caso de que contengan prestaciones con cargo al erario federal.

El Servidor Público, de cualquier jerarquía, debe consultar las condiciones generales de trabajo vigentes en su dependencia, para precisar algún derecho, obligación u otro punto en particular, que sea de su interés en un momento y asunto determinado.

2.11. Burocracia

Martínez (1997, p.16) lo señala como: “Vocablo usado para referirse o calificar al conjunto de servidores públicos; es decir, a los trabajadores, empleados y funcionarios del estado. En sus orígenes se le da un alcance negativo u ofensivo”.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano (1995), señala:

“El origen del término burocracia, deviene del francés *bureau*, el que a su vez proviene del latín *buere*, el cual significa pieza de lana, que en nuestro caso estaba referido al paño con el que se cubría la mesa para la atención de los asuntos públicos y que posteriormente da este nombre a la mesa misma, luego se extiende a la habitación donde ésta se encuentra, y se modifica de *buere* a *bureau*, hasta arribar a *buraliste*, con el que se identifica a todos los empleados, sin ninguna distinción” (Tomo I, p.365)

Finalmente, se atribuye a Bernard de Gournay la construcción de la declinación del término de *burocratie* con el que pretende denotar al gobierno de los oficinistas, cuya aceptación fue casi inmediata por Europa,

incorporándose al Diccionario de la Academia Francesa de la Lengua en 1789.

2.12. Función Pública

Es opinión de los tratadistas considerar al Estado como una gran organización cuya complejidad rebasa, con mucho, a la que se observa en las emprendidas por los particulares, por muy grandes que éstas sean.

Esto tiene lugar en función del cúmulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas, a su vez, por el constante desarrollo de la vida social que exige la satisfacción de nuevos imperativos que van surgiendo y que el Estado en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligado a afrontar mediante la prestación de los servicios a gran escala o bien con el cumplimiento de actividades que en sí mismas, tradicionalmente le son privativas.

En atención a esto, la actividad del Estado no parece tener más límites que los que el propio se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Es por ello que, a través de su historia, el Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se ha echado auestas, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano.

La incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se fuera formando un cuerpo de funcionarios y empleados de la Administración Estatal provistos de influencia social.

De los estudios jurídicos relativos al tema, para nosotros tienen especial interés los que se remiten a las relaciones laborales establecidas entre ese cuerpo de funcionarios y el Estado, las cuales generalmente son reguladas de manera diferente a aquellas que rigen a los demás trabajadores, dando origen al llamado derecho burocrático.

La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del Estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el Estado y el Servidor.

La función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. No obstante que la función pública es de obligado análisis para los autores del derecho administrativo, no se cuenta con una definición de la misma. Curiosamente, los tratadistas al abordar el tema se limitan a definir el Funcionario Público y su relación con el Estado, dando por sentada la noción de Función Pública.

2.13. Nombramiento

Rafael Martínez Morales (1997, 55), menciona que “es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona

como funcionario o empleado y lo somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública”

En cambio Manuel Mora Rocha (1988), lo establece como un formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo.

Por lo anterior, podemos definir al Nombramiento como un contrato formal de trabajo, el cuál es indispensable para establecer una relación laboral entre el Estado y sus empleados, ya sean de base o de confianza, teniendo como finalidad de encomendar una función pública a la persona a quien se otorga.

2.14. Empleado Público

En términos generales, todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

Por lo anterior tomamos en consideración lo expuesto por el Dr. Gabino Fraga (2000, p.88), quién entiende que “el Empleado Público solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concurre a la formación de la función pública”.

2.15. Funcionario Público

Toda persona que presta un servicio remunerado al Estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna. En la práctica mexicana, el término se aplica únicamente a los servidores públicos que efectúan tareas de dirección o toman decisiones que comprometen la voluntad estatal.

El Doctor Miguel Acosta Romero (2002, p.145), lo define como: “Es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de Autoridad”.

2.16. Servidor Público

Persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza.

El Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace mención como Servidor Público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole.

Al respecto, Acosta (2002) señala:

“Es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)” (p.146).

El Artículo 1° de la Ley Burocrática, establece quiénes son considerados como servidores públicos:

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

2.17. Estabilidad Laboral

Néstor de Buen (1994) menciona:

“... debe de entenderse como el derecho a conservarlo, no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija; si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinados, mientras subsista la materia de trabajo el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral

caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural” (p.76).

Por lo que podemos mencionar que la estabilidad laboral es el derecho del trabajador a permanecer en sus funciones en tanto subsista la materia del trabajo y a percibir los beneficios consecuentes, es la certeza de permanecer en el empleo, aún en contra de la voluntad del patrón, mientras no exista una causa relevante que justifique la ruptura del vínculo laboral, esa certeza de seguridad de permanecer en el empleo brinda tranquilidad al trabajador, beneficia al patrón por la experiencia acumulada del trabajador. Es una medida esencial para lograr la efectividad del Derecho del Trabajo.

2.18. Cese

Destitución de un Servidor Público, en virtud de haber incurrido en responsabilidad, conforme las causales que la ley prevea. El procedimiento usual para el cese se sigue, previamente a éste, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2.19. Salario

Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo, el cuál debe de ser remunerador y suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia.

El Salario es la justa y necesaria compensación al esfuerzo del trabajador y puede ser fijado libremente por las partes o estar sujeto a límites que fija el Estado tanto al máximo, como al mínimo, o sólo a uno de ellos.

Los elementos que integran al salario, además de la cuota fija o salario de base, cierta suma de dinero o servicios o bienes valuables en dinero, como gratificaciones periódicas en Navidad o fin de año u otras semejantes, pago por tiempo extraordinario laborado, gastos de viaje, viáticos, casa-habitación, combustible, etc.

En el Artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo se establece que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

2.20. Seguridad Social

Es una disciplina dinámica que se incrustó en esa nueva vertiente del orden jurídico que es el derecho social.

El objetivo principal de la Seguridad Social es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir un permanente desamparo, cuando no son atendidos adecuadamente por el Estado, comprendiendo una amplia lista de servicios indispensables para mejorar y preservar la condición humana, descartando la idea de considerar la culpa del trabajador en la producción del riesgo.

La seguridad social es uno de los instrumentos de mayor protección de los trabajadores, otorgando grandes beneficios con la finalidad de garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la

protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado, gozan únicamente de los derechos que establece la fracción XIV, Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos la protección al salario y el derecho a la seguridad social.

**CAPÍTULO 3. TRABAJADORES DE CONFIANZA EN
LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO**

3.1. Trabajadores de Confianza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 123, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; y que, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley, estableciendo dos rubros, conocidos como Apartados, el “A” y el “B”, donde en este último, como se ha mencionado, se establecen las condiciones de trabajo con las que cuentan los trabajadores denominados como “de confianza”, limitándolos a los derechos de salario y de seguridad social, leyes son expedidas por el Congreso de la Unión.

3.1.1. Condiciones de trabajo contempladas en el Artículo 123 Constitucional Apartado “A”

En este Apartado se encuentran comprendidos los trabajadores generales que prestan sus servicios a un patrón determinado, sin que este pertenezca directamente al Estado y se establecen las condiciones de trabajo de los mismos.

Dentro de las características de este Apartado se establecen las condiciones generales, entre las cuales se sobresalen la duración de la jornada máxima en donde se establece que será de ocho horas, así como la nocturna será de 7 horas, del mismo modo queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años, se establece que por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso,

cuando menos, las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo, los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; el patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, en relación a los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales, así como para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad, el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento y el mismo deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, en general estas condiciones de salario y de seguridad social son con las que cuentan todos los trabajadores, incluyendo a los trabajadores de confianza, siendo estos los únicos beneficios con los que se les contempla en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que respecta a las demás condiciones de trabajo, se encuentran que los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento

para el trabajo, tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros, las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

La diferencia radical en cuanto a la estabilidad laboral es que todos los demás trabajadores cuentan con derechos que pueden hacer valer y que son consagrados en la Constitución, siendo esto que el patrón que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario, del mismo modo si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto, los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra, de las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

Este artículo de igual manera señala que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las Autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales en los asuntos relativos a ramas industriales y servicios textiles, eléctricos, cinematográficos, huleros, azucareros, mineros, metalúrgicos y siderúrgicos, de hidrocarburos, petroquímicos, cementeros, caleros, automotrices, químicos, de celulosa y papel, de aceites y grasas vegetales, fabricación de alimentos empacados, enlatados o envasados, bebidas envasadas o enlatadas, ferrocarrileros, maderera básica, vidrieros, tabacaleros, así como servicios de banca y crédito.

También será competencia exclusiva de las Autoridades Federales de los Estados, los asuntos relacionados con Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

Por último, se establece que serán competencia exclusiva de las Autoridades Federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se

trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

3.1.2. Trabajadores de Confianza contemplados en el Artículo 123 Constitucional Apartado “B”

Dentro de este Apartado se encuentran los trabajadores que laboran para los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, y en este apartado al igual que el anterior se establecen las condiciones generales de trabajo, tales como, duración de jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario, derecho de huelga, seguridad social, entre otros; sin embargo, en su última fracción, establece que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán únicamente de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sin tomar en cuenta su estabilidad laboral.

Del mismo modo, en este Apartado se destacan las siguientes características la jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente y las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario, el trabajo extraordinario no podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro; los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año; los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; sólo podrán hacerse retenciones,

descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes; la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

Es importante resaltar que los trabajadores de base podrán optar en caso de separación injustificada al derecho a elegir por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal ante las Autoridades correspondientes, situación que a los trabajadores de confianza no se les permite, dejándolos en completo estado de indefensión.

Por lo anterior, y como se ha establecido, los trabajadores de confianza únicamente tienen derecho a un salario y a la seguridad social, siendo que ésta se organizará conforme a las siguientes bases mínimas, descritas en propio Apartado B, en su fracción XI del Artículo 123 Constitucional, mismas que se transcriben a continuación:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del

mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”.

Es de resaltar que en la última fracción de este Apartado, es decir, la fracción XIV, es en donde la ley determinará los cargos que serán considerados como de confianza, estableciendo que las personas que desempeñen estos cargos disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

3.2. Trabajadores de Confianza en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que para considerar la calidad de Trabajadores de Confianza no basta con el nombramiento, sino que deben estar considerados aquellos que realicen funciones desempeñadas en el catálogo de puestos, por lo que no basta con el nombramiento, aún cuando la misma Ley Burocrática señala una lista de los puestos considerados de confianza, únicamente les otorga el derecho al salario y el derecho a la seguridad social y clasifica a los trabajadores de confianza en su artículo 5, el cual se cita a continuación:

“Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en

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

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

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

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

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

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

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores;

Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno

Federal o sus equivalentes en las Entidades.

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores,

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

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

- 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.
- b)** Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c)** Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.
- 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 Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

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

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

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.”

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

3.3. Análisis Jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Fue expedida el 27 de diciembre de 1963 y publicada en el Diario Oficial de la Federación en ese mismo año, siendo una Ley Federal y Reglamentaria, toda vez que su denominación es “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional”.

Actualmente consta de 165 artículos, dividida en 10 Títulos, siendo estos los siguientes:

“Título Primero:

Título Segundo: Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Titulares.

Título Tercero: Del Escalafón.

Título Cuarto: De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo.

Título Quinto: De los Riesgos Profesionales y de las Enfermedades no Profesionales.

Título Sexto: De las Prescripciones.

Título Séptimo: Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del Procedimiento ante el mismo.

Título Octavo: De los medios de Apremio y de la Ejecución de los Laudos.

Título Noveno: De los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores.

Título Décimo: De las Correcciones Disciplinarias y de las Sanciones”

La supletoriedad de esta Ley se aplica en primer término con la Ley Federal del Trabajo, Código Federal de Procedimientos Civiles, Leyes de orden común, la costumbre, el uso, principios generales de derecho y la equidad, tal y como lo establece el artículo 11 de la misma.

En los conflictos labores entre los Trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, interviene el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en el caso de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien intervendrá en los mismos.

Es una ley que regula a toda persona que preste sus servicios al Estado, y la relación jurídica de trabajo se encuentra establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base y en el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Los trabajadores de confianza mismos que se encuentran clasificados en el Artículo 5 de la Ley Burocrática están excluidos del régimen de la misma, en relación a lo que dispone el Artículo 8 de la Ley en cita, en donde al igual quedan excluidos del régimen de la misma los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios, del mismo modo el Artículo 7 refiere que al crearse categorías o cargos no comprendidos en los anteriores, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación.

El único derecho que tienen los trabajadores de confianza, como ya se ha mencionado, es el derecho al salario y a la seguridad social, por lo tanto no tendrá derecho a una indemnización ni a la reinstalación en caso de ser despedido injustamente, al contrario de los trabajadores de base que gozan de la estabilidad laboral una vez que tengan 6 meses de laborar para el Estado sin nota desfavorable.

Asimismo existe un sistema organizado para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores, conocido como escalafón, en donde existen comisiones mixtas de escalafón, que son los órganos encargados de revisar el ascenso de los trabajadores, así como organismos auxiliares.

Los trabajadores de confianza no podrán pertenecer a ningún Sindicato, en caso de que un sindicalizado desempeñe un cargo de

confianza, quedarán en suspenso sus obligaciones y derechos sindicalizados.

3.3.1. Derechos de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a los trabajadores de confianza en cuanto a los derechos que estos tienen, sin embargo, al ser una Ley reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y éste al establecer en su fracción XIV que las personas que desempeñen los cargos considerados de confianza, disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Por lo que se refiere a las medidas de protección al salario y de acuerdo a la definición que establece la Ley Federal del Trabajo, el salario es la retribución que debe de pagar el patrón al trabajador por su trabajo y puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera y se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Del mismo modo en relación a la seguridad social y así como lo establece la fracción XI del Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad social es un derecho que le asiste a toda persona de acceder, por lo menos a una protección básica para satisfacer estados de necesidad, proporcionando recursos financieros y servicios médicos a las personas impedidas por enfermedad o accidente,

misma que tiene como objetivo proteger a los trabajadores de las contingencias de enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, cesantía, desempleo, maternidad, incapacidad temporal y parcial, invalidez, vejez, nupcialidad, muerte, sobrevivencia y cualquier otro riesgo que pueda ser objeto de previsión social, así como de las cargas derivadas de la vida familiar y las necesidades de vivienda, recreación que tiene todo ser humano.

3.3.2. Obligaciones de los Trabajadores de Confianza en la Ley Burocrática

Al contrario de los Derechos que tienen los trabajadores de confianza en la Ley Burocrática, en donde únicamente se les reconoce el derecho al salario y a la seguridad social, exceptuándolos de todos los derechos que tienen reconocidos los trabajadores de base; en las obligaciones deben de cumplir de manera general todos los trabajadores y el Artículo 44 de la Ley analizada, establece las siguientes obligaciones:

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

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia”.

3.4. Estabilidad Laboral de los Trabajadores de Confianza

Los Trabajadores de Confianza que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se ha planteado en el cuerpo del presente trabajo, no tienen el derecho a la Estabilidad Laboral, sino simplemente derecho a la seguridad social y al salario.

El Maestro Mario de la Cueva (1999), señala lo siguiente:

“...la estabilidad laboral es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrón, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación”
(p.219).

La Estabilidad Laboral se entiende como el derecho que otorga la Ley a aquellos trabajadores que cumplen con determinados requisitos exigidos, permitiéndoles, en forma indefinida, la continuación de su empleo hasta que el propio trabajador dé fin a la relación laboral o que el Titular de ésta la termine en forma injustificada o, en su caso, promueva su acción ante el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador de base o de confianza por algunas de las causales que se refiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se puede considerar que la estabilidad laboral tiene una naturaleza bipolar, es decir, es un derecho y una obligación, toda vez que es un derecho porque se obtiene a través de la satisfacción de determinados requisitos legales, los cuales conllevan a una obligación que se debe de cumplir para que aquél se continúe ostentando y ejerciendo.

La obligación de los trabajadores que cuenten con estabilidad en el empleo es de apegarse a los lineamientos impuestos por la ley y, en su caso, por las Condiciones Generales de Trabajo imperantes en la Dependencia donde el trabajador preste sus servicios ya que de lo contrario perderían ese derecho adquirido.

La naturaleza jurídica de la estabilidad laboral es la de ser un derecho-obligación, cuyos titulares son los trabajadores que la han obtenido y que continúan ejerciéndola.

Asimismo, la naturaleza jurídica de la estabilidad en el empleo es la de ser un derecho que se obtiene a través de la satisfacción de requisitos legales, ahora bien, los trabajadores de confianza mencionados, constitucionalmente carecen de ese derecho a diferencia de los de base quienes después de ocupar un puesto por más de seis meses sin tener nota desfavorable en su expediente personal, en términos del artículo sexto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, adquieren su inamovilidad; el legislador del 2003 no pensó así al aprobar,

previo agotamiento del procedimiento legislativo, la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que es clara al determinar, como beneficio de un servidor público de carrera, el derecho a la estabilidad y permanencia en el empleo así como a recibir una indemnización en los términos de ley, pasando a segundo término la clasificación y determinación de los puestos aislados considerados como de confianza, razón suficiente para comprender y determinar el ámbito personal de validez de la Ley Burocrática toda vez que ésta es aplicada a los trabajadores de confianza por mandato de la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera cuando exista una controversia laboral.

Como se estableció, los trabajadores de base son los únicos que gozan de la estabilidad laboral en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el Artículo 123 Apartado B, en su fracción IX, establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley, asimismo establece que en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, sin embargo, la fracción XIV, de ese mismo apartado excluye a los trabajadores de confianza, ya que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

A continuación se describirán algunas figuras jurídicas relacionadas con la estabilidad laboral de los trabajadores en general.

3.4.1. Renuncia

Es la facultad concedida al trabajador para dar por terminada voluntariamente la relación de trabajo, por convenir así a sus intereses

particulares, sin responsabilidad de su parte, excepción hecha de cualquier compromiso económico que hubiese contraído con anterioridad, y sin perjuicio de los derechos y prestaciones que le corresponden por disposición legal.

Para comprender la naturaleza jurídica de la renuncia al trabajo es conveniente distinguir entre renuncia al trabajo y renuncia de derechos.

Existen una serie de situaciones especiales a las cuales el trabajador no puede renunciar por tratarse de su propio beneficio:

- a) No se le permite aceptar una jornada mayor de la legal sin el pago del tiempo extraordinario respectivo y dentro del límite admitido por la ley;
- b) Tampoco puede convenir el pago de un salario inferior al mínimo legal;
- c) No puede obligarse a realizar trabajos incompatibles con su estado físico o contrarios a su salud;
- d) Está impedido de aceptar trabajos peligrosos si no es con la debida protección y seguridad para su vida;
- e) No está facultado para renunciar al pago de las prestaciones a las que tenga legítimo derecho, por elemental principio de seguridad socio jurídica, tanto propia como de su familia.

3.4.2. Abandono

Es considerado como el hecho en virtud del cual el trabajador decide dejar de prestar en forma definitiva los servicios que tenía contratados. Hay dos formas de abandono de trabajo, en la primera el trabajador avisa previamente y no se derivan otras consecuencias que no sean las propias del desarrollo normal de la relación laboral; en la segunda no media aviso previo y se incumple realmente con la obligación de prestar los servicios caso en el cual podría exigirse al trabajador el resarcimiento de daños y perjuicios, aunque la doctrina coincide en que en esta última circunstancia nunca se ejercita la acción resarcitoria.

Por sus efectos en cuanto al vínculo laboral, es necesario establecer una diferencia entre el abandono de trabajo y el abandono de labores, que establece la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en el primer supuesto generalmente se encuentra implícita una manifestación de voluntad para dar por concluida la relación obrero patronal y se acumula la cantidad de faltas de asistencia que configuran la causal de rescisión o el trabajador se aparta definitivamente del centro de trabajo por causas imputables al empleador, en el segundo simplemente se desatienden, descuidan, disminuyen en cantidad, calidad e intensidad o se detienen las actividades ya indicadas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla desde luego la causal de rescisión por falta de asistencia injustificada; pero además, en la fracción I del Artículo 46, incluye específicamente a la figura de abandono de empleo, como una de las razones para que el nombramiento o designación de los trabajadores al servicio del Estado

deje de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.

3.4.3. Faltas Injustificadas

Son aquellas en que no concurre ninguno de los elementos propios de justificación, su importancia estriba en que configuran una de las causales de rescisión de la relación de trabajo, en virtud de acumularse más de tres faltas de asistencia en un periodo de treinta días, de conformidad con lo señalado en la fracción X del artículo 47 de la Ley Federal de Trabajo.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha dejado sentado que se debe entender que se trata por lo menos de cuatro faltas injustificadas, mismas que deben estar comprendidas dentro de un lapso de treinta días, contados a partir de la primera falta e independientemente de los meses naturales.

Es preciso distinguir entre la falta de asistencia del trabajador y el registro o constancia de dicha falta en sí misma, ya que un trabajador asistiendo a sus labores puede incurrir en una omisión administrativa, al no registrar su presencia en el centro de trabajo, propiciado con esto que formalmente sea demostrable la inasistencia; sin embargo, podría probar su concurrencia por medio de testigos, trabajos desarrollados, etc.

3.4.4. Cese

Como lo hemos definido con anterioridad el Cese es la destitución de un Servidor Público, en virtud de haber incurrido en responsabilidad, conforme las causales que la ley prevea, el procedimiento usual para el cese se

sigue, previamente a éste, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

El Artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, por lo que el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por renuncia, abandono de empleo o por repetidas faltas injustificadas, por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación, por muerte del trabajador; por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores; por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amargos, injurias, o malos tratos contra sus jefes o compañeros, cuando falte por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, por cometer actos inmorales durante el trabajo, por revelar los asuntos secretos, por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren, por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores, por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva, por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

3.4.5. Reinstalación

El Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, señala lo siguiente:

“Artículo 48.- “El trabajador podrá solicitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a su elección que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o que se le indemnice con el importe de 3 meses de salario...”

Sin embargo, este Artículo no es aplicable para los trabajadores de confianza, que establece la Ley Burocrática, toda vez que únicamente se aplica a aquellos trabajadores que cuenten con un patrón determinado.

Asimismo, el Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece:

“Artículo 43.- Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1° de esta ley.

...

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

Como observamos ninguno de los preceptos jurídicos antes señalados les resulta aplicables a los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado ante una situación de despido injustificado es inoperante, por lo

cual es una injusticia ya que por donde sea los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado se encuentran desprotegidos en sus derechos laborales, además de que este tipo de trabajadores que piden trabajo son rechazados por la marca de la burocracia, teniendo un concepto equivocado de que son personas que no trabajan.

3.4.6. Indemnización

Es un derecho que tienen los trabajadores por haber sido privados injustificadamente de su fuente de trabajo derivada de la estabilidad que tienen en su empleo, situación que los legitima para acudir ante la instancia jurisdiccional que consideren apropiada para satisfacer sus derechos.

La indemnización tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción IX del Apartado B de su Artículo 123, en los siguientes términos:

“... ”

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

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

Como se ha establecido en el presente trabajo este derecho, únicamente lo ostentan los trabajadores de base, sin embargo, como veremos los trabajadores de confianza también tienen derecho a esta indemnización constitucional por mandato de una Ley secundaria, de tal

forma que a continuación mencionaremos el momento en que se genera la indemnización descrito así como quiénes pueden acceder a ella y su naturaleza jurídica.

Esta indemnización se genera en el momento en que el trabajador es privado de su fuente de empleo en forma injustificada siempre y cuando él opte por esta opción al momento de iniciar su acción ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual se deriva de la estabilidad que goza en su empleo, situación que adquiere al satisfacer requisitos que la propia normatividad le impone.

A la indemnización puede acudir todo trabajador que cuente con la estabilidad en su empleo, situación que lo legitima completamente para iniciar su acción y que desde luego resulte fructificante para él.

La Constitución Política establece claramente que los únicos que tienen derecho a la indemnización son los trabajadores de base, sin embargo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal considera, en la fracción X de su Artículo 10, que un servidor público de carrera que ostenta un puesto de confianza con funciones de igual índole tiene derecho a una indemnización en caso de ser despedido injustificadamente.

Hasta antes de la entrada en vigor de esa normatividad, los doctrinarios del Derecho Laboral y del Derecho Laboral Burocrático no se imaginaban que esta innovación dentro de la legislación mexicana marcaría las directrices para empezar a cambiar la idea de que los trabajadores de confianza no gozan de la estabilidad en el empleo, situación que sigue prevaleciendo en el ámbito constitucional.

Es necesario conocer y determinar la naturaleza jurídica de la indemnización, misma que es entendida como un derecho consistente en una compensación que se le otorga al trabajador con motivo de haberlo privado injustificadamente de su fuente de empleo siempre y cuando el trabajador opte por esta alternativa ya que puede solicitar su reinstalación en el puesto que ostentaban hasta antes de haberlo despedido.

No podemos considerar a la indemnización constitucional como un hecho aislado a la estabilidad en el empleo de la cual se deriva, ya que pensar lo contrario resultaría incongruente.

Por lo anterior, podría considerarse que entonces si el trabajador de confianza no cumple con sus obligaciones se le dará de baja mediante los procedimientos existentes y que esto es una condicionante para la estabilidad y por lo tanto para la indemnización, situación que es cierta; esta hipótesis no es una restricción para los trabajadores de confianza, sino por el contrario, recordemos que la naturaleza jurídica de la estabilidad en el empleo es un derecho-obligación, misma que para obtenerla y para seguir con ella es necesario agotar y cumplir con los elementos previstos en la Ley.

De lo anteriormente considerado llegamos a la conclusión de que no podemos hablar aisladamente de la indemnización con la estabilidad en el empleo, toda vez que, la primera deriva de la segunda, por lo cual si los servidores profesionales de carrera cuentan con el derecho de la indemnización en caso de despido injustificado es porque necesariamente gozan de la estabilidad en el empleo o en el servicio como dice la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

**CAPÍTULO 4.- PROPUESTA PARA LA CREACIÓN
DE UN CAPÍTULO ESPECIAL EN LA LEY FEDERAL
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO PARA LOS TRABAJADORES DE
CONFIANZA**

4.1. Marco General

Antes de entrar al estudio de la propuesta de este tema de investigación, debemos enfocarnos al estudio de los medios que a la fecha se tienen para garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, específicamente el denominado “Servicio Civil de Carrera”, misma que tiene como objetivo regular los cambios que vive nuestro país, buscando una mayor transparencia en los actos del Gobierno, por lo que resulta necesario que quienes presten sus servicios para el mismo, sean ciudadanos preparados y con clara conciencia de su labor, la cual es importante y, por tanto, deben desarrollarla con esmero e intensidad, es necesario buscar los medios adecuados para lograr un mayor rendimiento en sus empleos, el cual se traduzca en resultados palpables por parte de las personas que tienen encomendada la función pública.

Hay que hacer mención que a partir de las elecciones Federales del dos de julio del año dos mil, la Administración Pública Federal ha implementado mecanismos para contar con una Administración Pública honesta, moderna y eficiente, ya que una sociedad como la mexicana tiene entre sus principales reclamos, la búsqueda del equilibrio social, siendo un factor determinante para lograr una estructura gubernamental encaminada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad, sin dejar de tomar en cuenta que ésta debe encontrarse al alcance de todos, buscando alcanzar una justicia social, así como el respeto al medio ambiente mediante el desarrollo sustentable, el cual consiste en la

utilización óptima de los recursos naturales garantizando el aprovechamiento de los mismos para las generaciones futuras.

El mecanismo considerado para lograr un verdadero cambio estructural del gobierno, es el Servicio Profesional de Carrera, tema del cual mucho se había hablado en México, sin embargo, hasta el diez de abril del año dos mil tres, no se contaba con una ley que rigiera éste en lo que respecta a la Administración Pública Federal Centralizada, pretendiendo estar en la posibilidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía y de sus propios trabajadores mediante un conjunto de normas que busquen medir la eficiencia con la que desempeñan su trabajo los servidores públicos, buscando la profesionalización y capacitación de los empleados, misma que, por así decirlo, será recompensada con medidas encaminadas a crear mejores condiciones de vida mediante una mejor remuneración.

Es necesario para la figura de los servidores públicos una reivindicación por ellos mismos mediante trabajo y esfuerzo, pues se ha generalizado una opinión en cuanto a que trabajan de manera ineficiente, poco productiva, con la idea de que toda persona ocupante de un cargo público es corrupto o ladrón, situación que desafortunadamente se ha presentado durante muchos años en las altas esferas de nuestro gobierno, creando con esto una imagen que ocasiona una falta de credibilidad y confianza en los servidores públicos y por consiguiente en las instituciones a su cargo, sin embargo, se ha considerado como la mejor manera de cambiar esta imagen y lograr un mejor desempeño en la función pública, la profesionalización en el servicio para evitar tener funcionarios “todólogos”, impulsado un cambio en cuanto al sistema de selección de los individuos y las funciones a desempeñar, basándose en exámenes de selección con convocatorias abiertas para que exista una igualdad de oportunidades y

que en igualdad de condiciones, sin discriminación de géneros grupos o sectores, para que quien obtenga el trabajo, sea aquel individuo más capacitado o que se hubiera desempeñado en el área a la que pertenezca el empleo para el cual concursó, lo anterior tomando en cuenta que la experiencia puede ser un factor determinante en el desenvolvimiento de las actividades públicas, asegurando por supuesto que el reclutamiento y promoción de los servidores públicos se realizará con base en una competencia justa y equitativa, atendiendo la capacidad, responsabilidad y mérito individuales.

En cuanto a la relación jurídico laboral de los servidores públicos con el Estado, es importante la realización de cambios, ya que como se ha comentado en el presente trabajo, cuando se trataron a los dos grupos de trabajadores al servicio del Estado, encontramos que existen los de confianza y los de base y se señaló que es con los últimos con los que de acuerdo a la Ley Burocrática se entiende la relación de trabajo, quedando en el aire los derechos de los trabajadores de confianza, por lo cual es necesario buscar una igualdad de prerrogativas entre los dos grupos de trabajadores, al respecto el jurista Ignacio Burgoa (1989, p.217) establece “la igualdad desde un punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o de contraer obligaciones, cualitativamente, propios de todos aquellos sujetos que se encuentran en una misma situación jurídica determinada”, razón por la cual, quienes están contemplados para participar dentro del Servicio Profesional de Carrera son los de confianza, el Servicio Profesional tiene la característica de ser un estatuto especial que pudiera proteger en el ejercicio de sus funciones a los trabajadores, tal como sucede con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc. suponiendo que de esta forma se verán mejoras para los servidores públicos de carrera.

4.2. Servicio Civil de Carrera

Como veremos a continuación, existen diversos antecedentes en México sobre el Servicio Civil de Carrera, siendo que en este tema analizaremos de manera literal la más vigente, es decir, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003, no sin antes mencionar otros modelos que sirvieron de base para la creación de esta Ley, siendo éstos el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal; el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con la Unidad del Servicio Civil de Carrera, contemplada en su Reglamento Interior y principalmente el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y el Sistema de Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal, siendo estos dos últimos los modelos en donde tiene sus principales bases la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como se puede observar, en México ha existido una real inquietud de establecer el Servicio Profesional de Carrera, ya que mediante esta Unidad se pretende regular diversos factores con la finalidad de mejorar la organización y la estructura del aparato gubernamental así como las condiciones de los trabajadores.

Así mismo y antes de estudiar los antecedentes y características del Servicio Civil, partiremos de la definición que el Doctor Miguel Acosta Romero (2002), hace del mismo:

“Aquel que da la oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de este escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación” (p.554-555)

Por lo anterior, con el Servicio Civil pretende un sistema que cuente con la totalidad de los elementos mencionados en la definición anterior, para estar en la posibilidad de poder garantizar un mayor rendimiento, se dará certidumbre y continuidad a los servidores públicos, los cuales teniendo una estabilidad en su empleo sin correr el riesgo de que por el relevo administrativo que se suscite con cambios políticos, puedan ser sujetos de despidos masivos e injustificados simplemente por no pertenecer a un equipo de trabajo.

4.2.1. Antecedentes del servicio civil de carrera

Como antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México, podemos encontrar que en 1983 fue publicado el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal”, el propósito de dicha Comisión, señalado en la Exposición de Motivos respectiva, fue la instauración de un servicio civil que apoyara y contribuyera a asegurar la

lealtad a las Instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y, en general, el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En mayo de 1996 se expidió el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que en su capítulo IV “Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público”, señaló como objetivo el de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal.

Es necesario hacer mención que en nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con la Unidad del Servicio Civil de Carrera, contemplada en su Reglamento Interior. A esta unidad según el artículo 63 de dicho Reglamento, competían los siguientes rubros:

“Artículo 63. Compete a la Unidad de Servicio Civil:

- I.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;
- II.- Expedir normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro respectivos y, en su caso, emitir los dictámenes que en dichas materias corresponda;
- III.- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;

IV.- Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;

V.- Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones;

VI.- Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;

VII.- Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;

VIII.- Ejercer el control presupuestario de los servidores personales, expedir las normas, metodologías y criterios, así como establecer los procedimientos a que deberá de sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación.

IX.- Diseñar y promover, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría, la política, las directrices y los programas de modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional en materia de servicios personales, así como analizar los avances y características de la modernización, proporcionando asesoría y apoyo técnico en la materia;

X.- Proponer e instrumentar los proyectos necesarios a fin de optimizar y uniformar el control presupuestario de los servicios personales; las estructuras organizacionales; el manejo de las nóminas; el registro del personal civil, y en general, la administración del capital humano en el marco del desarrollo organizacional, en las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XI.- Verificar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, que los cambios de organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones

a sus estructuras orgánicas y ocupacionales, así como plantillas de personal, se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones aplicables;

XII.- Emitir opiniones y, en su caso, autorizaciones en los términos de las disposiciones aplicables, en los asuntos que en materia de servicios personales presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales;

XIII.- Analizar la experiencia internacional en materia de servicios personales, así como participar en foros y organismos nacionales e internacionales, en temas relacionados con el ámbito de su competencia, y

XIV.- Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma.

Asimismo, dentro de la legislación burocrática, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la fracción b del artículo 50, se puede notar la intención de establecer en cierta forma una especie de servicio civil, ya que ese artículo se refiere al escalafón y señala:

“Artículo 50.- Son factores escalafonarios:

b) ... En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las plazas de Directores y Subdirectores de Clínicas, Jefes de División Quirúrgica y de División Médica; Jefes de Servicio de Especialidad Médica y Quirúrgica y Jefes de Laboratorio Médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesorará de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía, según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las Academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar plazas de los Jefes de División de Medicina y Cirugía

y Jefes de Especialidad Médica y Quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República”.

De igual modo, existía una Comisión Intersecretarial para el Servicio Civil de Carrera, sin embargo, esta no funcionó como un Sistema que lo estableciera en la totalidad del Estado mexicano, por lo que es importante mencionar que aunque no existía una Ley que rigiera genéricamente el Servicio Civil de Carrera, éste si se encontraba contemplado en ciertas Instituciones, tal es el caso de:

- Servicio Diplomático o miembros del Servicio Exterior.
- Profesores Universitarios.
- Banco de México.
- Fuerzas Armadas, las cuales comprenden tanto el Ejército y Fuerza Aérea, así como la Armada de México.
- Servicio Profesional Electoral (Instituto Federal Electoral).
- A partir del 1º de enero de 1995 la carrera judicial en el Poder Judicial Federal con exclusión de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cabe resaltar que en esta última década han sido establecidos algunos modelos de Servicio de Carrera, como lo son el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados y el Sistema de Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal, los cuales seguramente han servido de modelo para la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Con relación al Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, fue aprobado en la

sesión efectuada el 26 de abril de 2000, es en el Título Tercero, denominado Del Servicio de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, en la Sección Primera trata acerca del objeto y reglas generales del Servicio, señala quiénes son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara y quiénes los Servidores Públicos que están incorporados, a razón de una relación jurídica, este elemento es muy importante, ya que habla de la vinculación que debe existir entre los trabajadores y la Cámara, elemento fundamental para establecer una serie de obligaciones y derechos entre el patrón y el trabajador. Dentro de este Estatuto, se señala que el servicio de Carrera deberá sujetarse a diversos procesos consistentes en planear, dirigir, ejecutar y controlar.

Los fines que persigue este Estatuto se encuentran establecidos en el Artículo 72 del mismo, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 72.- Son fines del servicio los siguientes:

- a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la cámara;
- b) Proveer a los servicios que presten en la Cámara de personal calificado;
- c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad”.

Dentro de las características de este Estatuto, se encuentran los procesos de reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos; el Programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización; los sistemas de evaluación, sistemas de promoción y ascenso, el nombramiento en el rango y nivel del Servicio; y la adscripción a los cargos y puestos.

El Estatuto contará con varias fases, entre las cuales se encuentra el Ingreso, el cual comprende el proceso de reclutamiento, y selección de aspirantes, la incorporación a los cuerpos que componen el servicio, la expedición de constancias y/o nombramientos.

La fase consiste en el desarrollo del proceso, por el cual los funcionarios del servicio lograrán las promociones y ascensos, previa evaluación de los mismos, para lograr el desarrollo de quienes integren el Servicio se llevará a conforme a un programa institucional que comprenda la formación, actualización, especialización y con base en los niveles y resultados que vayan obteniendo, los funcionarios serán promovidos; para este efecto se fijan ciertos requisitos, consistentes en obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones, no haber incurrido en faltas que impliquen suspensión por más de quince días en el servicio y haber permanecido en el nivel inmediato inferior por lo menos un año.

El Estatuto también establece las percepciones, incentivos y reconocimientos para los funcionarios, las cuales se integran por las prestaciones señaladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, los sueldos inherentes al cargo y nivel, las compensaciones y prestaciones establecidas adicionalmente.

Sobre los derechos con los que cuentan los funcionarios, son los básicos, como que les sea expedido su nombramiento de ingreso, así como cuando se hagan acreedores a promociones, ser considerados para acceder a puestos superiores, recibir remuneraciones que de acuerdo a su

rango y nivel les correspondan, recibir capacitación y actualización en sus empleos, ser evaluados en cuanto a su desempeño.

Las obligaciones consistirán en colaborar para la consecución de los fines del Servicio y aportar al máximo sus capacidades y profesionalismo en los cargos que desempeñen, observando en todo momento intensidad, cuidado y esmero durante su empleo.

Los Servidores pertenecientes a este Estatuto podrán ser sancionados cuando desacaten sus obligaciones, pero siempre deberá llevarse a cabo un procedimiento previo para la determinación, el procedimiento disciplinario se contempla en el Artículo 127 y se debe entender como la serie de actos desarrollados por la Autoridad Competente con el auxilio de una Dirección Jurídica, tendientes a determinar si ha lugar o no a la imposición de una sanción conforme previene el Estatuto.

Las sanciones aplicables pueden ser la Amonestación, Suspensión o Destitución. El Estatuto prevé como medios de impugnación en su artículo 135 el Recurso de Revisión o en su caso el de Reconsideración, siendo competente para conocer el Consejo Directivo respecto del Recurso de Reconsideración y la llamada Conferencia será la competente para conocer del Recurso de Revisión.

Ahora bien, con respecto a otro antecedente de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se encuentra el llamado Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal, que ha instituido el Gobierno del Distrito Federal y es regido por la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que fue publicada el 13 de junio de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la cual tiene como objeto establecer el Servicio Civil, como un instrumento

para la profesionalización de los servidores públicos, buscando entres sus propósitos el que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas mediante la actuación de personal calificado, que se desempeñe con imparcialidad y lealtad a las instituciones, todo lo anterior se encuentra contemplado en el Artículo 1º de la Ley en mención y la cual será de aplicación obligatoria para la Administración Central y Desconcentrada del Distrito Federal.

Dentro de este ordenamiento se establece que el Sistema tendrá su sustento en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

El Artículo 5 de esta Ley, señala a quiénes se les puede considerar como servidores públicos de carrera, mismo que a continuación se traduce:

“Artículo 5.- Son Servidores Públicos de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

Director de Área y homólogos;
Subdirector de Área y homólogos;
Jefe de Unidad Departamental y homólogos, y
Personal de Enlace y Líder coordinador de Proyecto.

El desempeño de estos puestos implica requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción I de este artículo los Directores de Área y Homólogos que desempeñen actividades de carácter político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de

conformidad a la lista de puestos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos medios superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de Servicio Público de Carrera cuando así lo acuerde el Consejo previa solicitud de los Comités correspondientes”.

Este Servicio constará de varias fases, siendo la primera el proceso de ingreso, el cual tiene por objeto captar a los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, la segunda fase la constituye la selección, la cual permitirá determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ocupar las plazas vacantes, posteriormente se emitirá el nombramiento, el cual será expedido por el Oficial Mayor y con el cual se acreditarán como Servidores Públicos de Carrera, este nombramiento podrá ser provisional o definitivo y en el caso del provisional tendrá una vigencia de hasta seis meses contados a partir de la fecha de su expedición.

Como características principales de este sistema, encontramos que cuenta con Programas tales como profesionalización, el cual tiene por objeto fomentar su formación en cuanto a aptitudes, conocimientos, destrezas y habilidades para el desempeño de la función pública. Se pretende que este Servicio cuente con una actualización de carácter permanente y mantenga a los Servidores Públicos de Carrera con la información más actualizada en las materias directamente vinculadas con sus funciones, asimismo con una especialización, la cual pretende que profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Este sistema comprende conceptos muy importantes y que a lo largo del presente trabajo se han planteado, los cuales consisten en la Permanencia y desarrollo en el Servicio Público de Carrera, entendiendo a estos como los ejes fundamentales del sistema, con los cuales se pretende garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los Servidores de Carrera, señalando que la permanencia es la prerrogativa de los Servidores Públicos de realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable con base en un adecuado desempeño que permita la conquista de los objetivos y metas del Gobierno.

Finalmente como formas de separación de quienes integren el Servicio se contempla la Licencia, Renuncia, Cese y muerte del trabajador, en caso de impugnación de resoluciones cuando se separe de su empleo a algún trabajador, éste podrá inconformarse mediante recurso de revocación y conocerá el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4.2.2. Características y fines

Ahora bien y una vez que contamos con un esquema sobre los antecedentes del Servicio Civil de Carrera, en este punto analizaremos las características de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, siendo ésta la legislación más actualizada que se encuentra en el sistema burocrático mexicano, la cual tiene las siguientes características y fines:

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril de 2003 y tienen como objetos:

- Establecer la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.
- Intenta llenar un vacío jurídico respecto al desarrollo profesional de los servidores públicos de confianza.
- Sentar las bases jurídicas para la administración de los recursos humanos y los órganos encargados de su aplicación.
- Para tratar de cumplir con sus objetivos, se basará en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por merito.

El artículo 10 de esta ley señala cuáles son los derechos de los Servidores Públicos de Carrera, estableciendo igualdad en la función pública, determina derechos y pretende dar seguridad jurídica y propiciar un quehacer público eficiente, pudiendo resumir estos derechos en los siguientes rubros:

- Estabilidad y permanencia en el Servicio.
- Capacitación y actualización permanentes.
- Transparencia e imparcialidad en los procesos de selección y evaluación.

Asimismo, en su Artículo 11 se señalan cuáles son las obligaciones que tienen los Servidores Públicos de Carrera, las cuales consisten principalmente en:

- Observar los principios rectores del Sistema.
- Participar en las evaluaciones para permanencia y desarrollo en el Sistema y en la capacitación obligatoria.

- Cumplir las obligaciones relativas a la reserva de información, horarios de labores, seguridad, honestidad y demás obligaciones que deriven de la propia Ley, su Reglamento y otras disposiciones aplicables.
- La necesaria vinculación del Sistema con el régimen jurídico de responsabilidades.

La estructura de esta Ley se implementará a partir de los siguientes subsistemas, asimismo se contará con el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, el cual será el padrón que contendrá la información relativa a las características del personal y que sistematizará información relativa a los mismos, siendo estos:

1.- Planeación de Recursos Humanos.- Busca determinar en coordinación con las demás dependencias las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la Administración Pública para el ejercicio de sus funciones, esto es que atenderá las necesidades funciones de las dependencias y registrará las características profesionales de los servidores públicos.

2.- Ingreso. Tiene el propósito de regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos y los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema; el ingreso se llevará a cabo mediante dos tipos de mecanismos:

- Convocatoria Pública y abierta para ocupación de puestos.
- Mecanismo Transitorio para el ingreso al sistema de los servidores públicos en funciones sujetos de la Ley.

A la entrada en vigor de la Ley, la Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias determinará las evaluaciones que se deberán practicar a los servidores públicos para su ingreso al Sistema, mientras tanto, éstos serán considerados de libre designación.

También dentro de las atribuciones de este Subsistema encontramos la de llevar a cabo los procesos de selección los cuales permitirán analizar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Sistema, en el proceso de selección se aplicarán evaluaciones en función de las necesidades institucionales de las dependencias, y se tomarán en cuenta los requisitos generales y perfiles de los cargos, así como la trayectoria y experiencia de los aspirantes.

Aquellos aspirantes que lleguen a formar parte del Sistema previa evaluación, tendrán derecho a que se les otorgue un Nombramiento los cuales pueden ser de dos tipos:

- Eventual o temporal
 - Para aquellos en que siendo de primer nivel de ingreso se encuentren en su primer año de desempeño.
 - Para los que hubieran ingresado con motivo de casos excepcionales, cuando peligre o se altere el orden social, los servidores públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente o zona en alguna zona o región del país.
 - Para los que ingresen por virtud de un convenio de intercambio de recursos humanos, celebrado con autoridades federales, estatales o municipales y organismos públicos y privados.
- Titular
 - De libre designación.- En este caso la Secretaría de la Función Pública emitirá los criterios generales para la determinación de los

cargos que podrán ser de libre designación, quienes deberán cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de capacitación y evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección.

3.- Desarrollo Profesional.- Determina los planes individuales de carrera de los servidores públicos que les permiten ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

4.- Capacitación y Certificación de Capacidades.- Tiene como propósito establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir elementos básicos como:

- Conocimientos sobre la dependencia en que labora y de la Administración Pública Federal en su conjunto.
- Especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- Habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

A partir de estos modelos la Certificación de Capacidades, tiene por objeto acreditar que los servidores profesionales de carrera desarrollen y mantengan actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo, por lo cual deberán de ser sometidos a una evaluación en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública por lo menos cada cinco años.

5.- Evaluación del Desempeño.- La finalidad que busca es la de establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera para la obtención de ascensos, promociones, premios y estímulos y garantizar la estabilidad en el servicio.

6.- Separación.- Como propósito tiene atender a los supuestos por los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspendan temporalmente sus derechos, tales como:

- Renuncia, defunción o licencia.
- Por incumplimiento a las obligaciones de la Secretaría de la Función Pública o las previstas en otros ordenamientos aplicables.
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria de su segunda evaluación de desempeño, o el resultado de ésta sea deficiente en los términos que señale el Reglamento de la Ley.
- Por sentencia ejecutoriada.

7.- Control y Evaluación.- Su propósito es de diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

El alcance de este Subsistema, consistirá en que la Secretaría de la Función Pública establecerá los mecanismos de evaluación para el perfeccionamiento del sistema y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría la evaluación y control del Sistema.

En este sentido, se puede decir que el Servicio Profesional de Carrera es un tema que ha sido muy discutido y con el cual se espera cubrir una serie de expectativas e inquietudes que constituyen las causas generadoras de que se implante en la Administración Pública Federal, siendo esos los principales fines que persigue:

- La creación de un Sistema que se base en criterios objetivos tomando en cuenta fundamentalmente los méritos y no los favoritismos por situaciones subjetivas (favores, compromisos, amiguismos y compadrazgos).
- La posibilidad de evitar actos arbitrarios de parte de superiores, este punto como consecuencia del anterior ya que es muy común que se lesionen derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado por actos unilaterales y subjetivos de sus superiores.
- El respeto de los Derechos Humanos, la necesidad de un reconocimiento al correcto desempeño de los servidores Públicos basado en un sistema de merecimientos y aptitudes.
- La necesidad de mejores salarios, partiendo del principio que todo salario digno será un factor para aumentar la calidad de vida del individuo y por lo tanto no puede ir en relación a su capacidad para rendir de una mejor manera en el desempeño de sus labores.

4.3. Creación de un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los Trabajadores de Confianza

Toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado desde el momento en que fue publicada, no ha sufrido muchas reformas y si la misma no cambia su sentido con relación a los trabajadores de confianza, traerá como consecuencia que los mismos no tengan los derechos fundamentales que necesita todo trabajador en forma general, sobre todo, en relación a su estabilidad laboral, lo cual significa que no tienen derecho a la indemnización constitucional por despido injustificado.

De lo anterior deriva la gran importancia de que deban de ser tomados en cuenta los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, dentro de la Ley de la materia, por lo que han surgido diversas manifestaciones de los doctrinarios en este mismo sentido, tal y como lo manifiesta, por ejemplo, Miguel Acosta Romero, (2002) en la siguiente cita:

“El carácter singular del trabajo amerita, en realidad, que se expida un estatuto especial para dichos trabajadores, o bien, que se incluya un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentándose al trabajador de confianza, atendiendo a las necesidades de índole subjetiva y la índole autoritaria, jerárquica y dominante de cada cargo y que sin descuidar los requerimientos personales de quien presta el servicio, le brinde plena protección en el ejercicio de sus funciones.” (p.687)

Asimismo, los autores Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera (2005), mencionan lo siguiente:

“Es conveniente que se expida un Estatuto especial para los empleados de confianza, a efecto de que sean objeto de protección en el ejercicio de sus funciones, en la misma forma en que se hace con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc.” (p.25)

Por último, y enfatizando lo anterior, el Dr. José Dávalos Morales (1998, p.175), manifiesta: “Resulta inaplazable que a los trabajadores de confianza se les otorgue seguridad jurídica, hoy se les abandona a su suerte y marchan a la deriva impulsados hacia todos los rumbos de acuerdo con el derrotero político.” y termina señalando:

“El Estado de seguridad jurídica en que se coloca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se pone de manifiesto en situaciones como la que deriva de la actual política de reducción del gasto público y consecuentes recortes presupuestales en las dependencias, que incluyen la reducción de la planta de personal de las mismas.” (p.176)

Para la propuesta de la creación de un capítulo especial en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y como quedó establecido con anterioridad en donde se enumeraron los diez Títulos que comprende la misma, nos damos cuenta que es necesaria realizar diversas modificaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tanto en Títulos determinados, como en sus capítulos específicos, para así llegar a la propuesta de la creación de un capítulo especial para los Trabajadores de Confianza al Servicio del Estado, partiendo del principio de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que podemos considerar lo siguiente:

El Artículo 123 Apartado B de la Carta Magna establece en su fracción XIV lo siguiente: “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”, como se ha manifestado a lo largo de este trabajo de investigación esta fracción representa el origen de las injusticias y de la falta de estabilidad en el trabajo de los trabajadores de confianza.

El Estado no puede desatender a los trabajadores de confianza, personal que también debe de gozar de los derechos constitucionales, como los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, es decir el derecho a la audiencia y la emisión fundada y motivada de los actos y resoluciones que causen perjuicios a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, sin embargo la fracción XIV únicamente reconoce la existencia de dos derechos de rango constitucional como son las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social, es decir y como se ha comentado no contempla la estabilidad laboral, ya que no tienen derecho a la reinstalación ni a la indemnización como los trabajadores de base, derivado de lo anterior la misma Constitución establece una injusticia al discriminar de sus derechos laborales a los trabajadores de confianza, situación que se ve reflejada en la Ley Burocrática que en su artículo 5º los condena a la marginación con la que se encuentran actualmente.

Por lo anterior, se busca y se propone la modificación de la fracción XIV de la Constitución Política Mexicana, en el sentido de que se especifique la naturaleza de las funciones desempeñadas por los trabajadores de confianza y así garantizar todos los derechos establecidos en la misma constitución, sin distinción alguna, tales como jornada de trabajo, tiempo extraordinario, descansos, vacaciones, salarios, retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, derechos de escalafón, estabilidad laboral, reinstalación, indemnización, derecho de asociación, derecho de huelga, accidentes y enfermedades de trabajo, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte, en fin todos los derechos laborales con los que cuenta cualquier trabajador a fin de garantizar la estabilidad laboral.

Ahora bien, y entrando al tema de las modificaciones que debe de tener la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que debemos partir del significado o el entendido que tiene esta Ley sobre la relación jurídica de trabajo, en donde en su artículo 2 únicamente establece que la misma se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, excluyendo de manera arbitraria a los trabajadores de confianza, a quienes se les niega la calidad de trabajadores, sin embargo y como hemos asentado los mismos cumplen con los elementos esenciales para contar y acreditar una relación de trabajo, los cuales son: el pago de un salario y la subordinación, aunado a lo anterior el mismo artículo establece que los titulares de las dependencias son los que tienen la relación de trabajo, sin embargo no toma en consideración que estos son parte del Estado, por lo tanto el Estado debería de ser considerado como una parte en la relación del trabajo y la otra parte el trabajador, sin considerar si es de base o de confianza.

Por lo anterior este, Artículo de la Ley Burocrática debe de reconocer que existe una relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores en general, por lo que deberá de especificar de manera clara que la relación jurídica de trabajo será establecida entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores en general, independientemente de las categorías de los mismos.

Del mismo modo la Ley Burocrática en su Artículo 4, establece que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base y en su siguiente Artículo, establece quiénes son los trabajadores de confianza, situación que ya fue analizada a lo largo de este trabajo, sin embargo, no establece el concepto de trabajador de confianza, en el entendido que son

aquellas personas físicas que han cumplido con el perfil y capacidad requerido por la Institución Estatal y por la naturaleza de sus funciones: dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría; desempeñando a favor de un órgano del Estado, ajustando su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo prestando un servicio en forma personal y subordinado tanto a su superior jerárquico representante del órgano del Estado como a la disposición legal a la cual se rige dicha actividad pública y por lo tanto deberán de ser considerados como trabajador de confianza al servicio del Estado.

Sin embargo, actualmente la citada fracción XIV nos remite a esta Ley Burocrática para conocer quiénes son considerados como trabajadores de confianza y es así como el Artículo 5º de la misma, hace una relación de estos, los cuales ya fueron analizados en su oportunidad, con la intención de excluirlos totalmente de su aplicación tal y como lo establece el artículo 8º de la Legislación de la materia, al establecer textualmente lo siguiente:

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

Por lo que es preciso derogar esta exclusión de los trabajadores, toda vez que la finalidad del derecho del trabajo, es otorgar plena seguridad jurídica a todos los trabajadores y siempre en igualdad de circunstancias

con todos los trabajadores, ya que si no se cumple con esto se seguirán violando los derechos de este tipo de trabajadores.

El Artículo 7 de la referida Ley Burocrática establece que:

“Al crearse categorías o cargos no comprendidos en el artículo 5º, la clasificación de trabajador de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación”

Sobre lo anterior se determina que cuando en la disposición legal a que se refiere este artículo no se determine con precisión que el empleado es de confianza se le deberá de considerar como de base, por lo que le será aplicable el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

De lo anteriormente expuesto llegamos a la conclusión de que los trabajadores de confianza finalmente son trabajadores y que la naturaleza de esa denominación es derivada de las funciones que realizan, por lo que deben de gozar de los mismos derechos de los demás trabajadores, sin embargo y por tal característica en la naturaleza de sus funciones que son especiales y diferentes a los demás trabajadores, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Estado debería de considerarlos e incorporarlos en un capítulo especial dentro de la misma, en donde se les garantice de manera formal la estabilidad laboral en sus empleos, tomando en cuenta todos los aspectos que establece las Leyes del Servicio Civil de Carrera, tanto de la Administración Pública Federal como la del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de lograr una mejor función pública, por lo que consideramos necesario que todos los trabajadores al servicio del Estado deben de estar regulados por la Ley Burocrática, en donde se

suprima la exclusión de que son objeto los trabajadores de confianza, en donde puedan ejercitar sus derechos sustantivos y adjetivos que como trabajadores les corresponde y en donde el cese de estos trabajadores dependerá única y exclusivamente de lo ordenado en la misma ley, es decir, se les deberá de aplicar las causales de cese decretadas en el artículo 46, así como el procedimiento previo señalado en el artículo 46 bis, por ser estos los preceptos legales que regulan la terminación de los efectos del nombramiento, toda vez que la pérdida de la confianza no tiene sustento legal, por consiguiente el cese que se apoye en este criterio ha de considerarse ilegal y para que los trabajadores puedan ser cesados de su empleo, es indispensable que se precisen los hechos constitutivos del despido, es decir, que su conducta encuadre alguna de las causales de ceses precisadas por la Ley de la materia, con la finalidad de que el trabajador quede en estado de indefensión y tenga la posibilidad de preparar y aportar pruebas en contra de la voluntad arbitraria del titular, y no como actualmente en la mayoría de los casos que depende hasta de situaciones personales del superior jerárquico, en donde para ellos resulta de una manera muy sencilla solicitar la renuncia de los trabajadores, sin importar las funciones que este realiza, situación que ya no es posible dejar a un lado y se deberán de otorgar plenos derechos laborales a todos los trabajadores en general y sobre todo a los que estudiamos a lo largo de este trabajo, a los trabajadores de confianza.

CONCLUSIONES

Derivado del estudio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señaló que existen dos grupos de trabajadores: de base y de confianza, estableciendo de la misma manera la relación de los puestos que son considerados como de confianza, los cuales son excluidos del ámbito de la aplicación de la Ley en cita, toda vez que a lo único que tienen derecho es la protección al salario y a los beneficios de seguridad social.

Ahora bien, a lo largo de este tema de investigación llegamos a la conclusión de que el Estado reúne todas las características y elementos para ser considerado como Patrón, por lo que todos sus trabajadores, tanto de base y como de confianza, deben de ser considerados como sus trabajadores y tener con ello todos los elementos de una relación de trabajo, debiendo tomar en cuenta que los trabajadores al servicio del Estado al estar contratados mediante un nombramiento, el cual es equiparable y tener las características de un contrato de trabajo, se cumplen con los elementos de la relación de trabajo entre ambas partes.

Es por ello que este trabajo de investigación tiene como objetivo que dichos trabajadores de confianza sean considerados como cualquier trabajador y así poder tener los mismos derechos y obligaciones, con la

finalidad de garantizar principalmente la estabilidad laboral, siendo esto por medio de la creación de un capítulo especial en la Ley Burocrática realizando las modificaciones pertinentes a la misma, debiendo de establecer de manera clara el concepto de trabajador de confianza, así como las funciones que son consideradas como tales, para determinar los derechos y obligaciones de los mismos, asimismo se deberán de realizar las modificaciones necesarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ley debe ser igual para todos, ya que los derechos otorgados a los trabajadores de confianza al servicio del Estado no son ni medianamente suficientes, porque al no contar entre ellos con la estabilidad en el trabajo, de poco les sirve la protección al salario y la seguridad social.

Es por lo anterior que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debería de suprimir el Apartado "B" del Artículo 123, toda vez que en el mismo, y como se ha establecido, es el Apartado en donde se suprimen todos los derechos laborales de los trabajadores de confianza, limitándolos a los mencionados anteriormente, es decir, a la protección al salario y a la seguridad social.

Dentro de las modificaciones en que se deben de establecer en la Ley Burocrática es que los trabajadores de confianza deben de gozar de todos los derechos, privilegios y prerrogativas con las que gozan todos los trabajadores, a fin de garantizar su estabilidad laboral, debiendo de establecer de manera clara la función y alcance de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, así como de Legislaciones complementarias, la cual traería

consigo un mejor diseño y dedicación de las aptitudes y actitudes del personal, independencia política del servidor público, seguridad laboral y promoción conforme a méritos, basada en una adecuada capacitación y esfuerzo personal, en donde al ser evaluados los servidores públicos, con el aliciente de poder lograr una promoción debido a su desempeño, es muy factible que estos busquen tener un mejor desempeño, logrando con ello una mejor función pública.

Por último, se concluye que los trabajadores de confianza tienen el derecho de gozar de una estabilidad laboral, que no pueden estar desamparados y ser excluidos de la Ley de la materia y sobretodo en la Carta Magna, toda vez que son trabajadores igual que todos y no simplemente por el hecho de ser catalogados con el nombramiento de confianza deben de ser excluidos de todos los derechos laborales, por lo tanto, deben de contar con los mismos derechos y obligaciones, mismos que tienen que ser incluidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley Federal del Trabajo*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2008). *Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración del Distrito Federal*. México: ISEF

H. Honorable Congreso de la Unión. (2005). *Legislación Federal del Trabajo Burocrático: Comentarios y Jurisprudencia*. Comentada por Alberto Trueba Urbina. (43^a ed.). México: Porrúa.

México, Leyes y Decretos. (1938). *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: Concordado con la Ley Federal del Trabajo y Disposiciones Complementarias*. México: Información Aduanera.

México, Leyes y Decretos. (1941). *Nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión: Concordado con la Ley Federal del Trabajo y Disposiciones Complementarias*. México: Información Aduanera.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, M. (2002). *Derecho Burocrático Mexicano*. (3^a.ed.). México: Porrúa.

Arroyo, J. (2000). *Régimen Jurídico del Servidor Público*. (3^a.ed.). México: Porrúa.

Bolaños, R. (2003). *Derecho Laboral Burocrático*. México: Porrúa.

Burgoa, I. (2007). *Derecho Constitucional Mexicano*. (19^a.ed.). México: Porrúa.

Burgoa, I. (1989). *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Quinta ed. Porrúa, México.

Cantón, M. (1991). *Derecho del Trabajo Burocrático*. (2ª.ed.). México: Pac.

Cavazos, B. (1993). *Los Trabajadores de Con...fianza*. (2ª.ed.). México: Trillas.

Cortés, H. (1960). *Cartas de Relación*. México: Porrúa.

Dávalos, José. (1998). *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*. México: Porrúa.

Dávalos, J. (1998). *Un Nuevo Artículo 123 sin Apartados*. (3ª.ed.). México: Porrúa.

De Buen, N. (1994). *Derecho del Trabajo*. Tomo I. (9ª.ed.). México: Porrúa.

De Buen, N. (2002). *Derecho del Trabajo*. Tomo II. (16ª.ed.). México: Porrúa.

De la Cueva, M. (1999). *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Volumen I. (16ª.ed.). México: Porrúa.

Esquivel, Toribio. (1943). *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. México.

Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. (40ª.ed.). México: Porrúa.

Kelsen, H. (1988). *Teoría General del Derecho y el Estado*. México: UNAM.

Martínez, R. (1997). *Derecho Burocrático*. México: Harla.

Martínez, R. (2004). *Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos*. (5ª.ed.). México: Harla.

Mendieta y Nuñez, L. (1937). *La Administración Pública en México*. México: UNAM.

Mora, M. (1988). *Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático*. 2ª Ed. PAC. México.

Morales, C. (1995). *Derecho Burocrático*. México: Porrúa.

Morales, H. (1987). *La Estabilidad en el Empleo*. México: Porrúa.

Russomano Mozart, V. (1983). *La estabilidad del trabajador en la empresa*. (3ª.ed.). México: UNAM

Serra, A. (1997). *Derecho Administrativo*. (18ª.ed.). México: Porrúa.

Teja, A. (1940). Prólogo a *Doctrinas y Realidades en la Legislación para los Indios*, de Genaro V. Vázquez.

Trueba, A. (1962). *El Nuevo Artículo 123*. México: Porrúa.

Trueba, A. (1980). *Nuevo Derecho del Trabajo*. (5ª ed.). México: Porrúa. |

Vázquez, G. (1940). *Prólogo a Doctrinas y Realidades en la Legislación para los Indios*. México.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1995). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa, UNAM.