

# INVESTIGACIÓN

## Trabajadores de confianza al servicio del Estado con derechos parciales

Carlos Alberto Soriano Custodio\*

Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, Poder Judicial de la Federación

Ciudad de México, México

krlos51@gmail.com

Recibido: 15 de julio de 2016.

Dictaminado: 9 de octubre de 2016.

\* Licenciado en Derecho y candidato al grado de maestro en Derecho del trabajo por la Escuela Libre de Derecho; actualmente se encuentra cursando la especialidad en Administración y Procuración de Justicia en la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido secretario particular de magistrado de circuito y actualmente es oficial administrativo en el Tercer Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito y profesor adjunto en la Escuela Libre de Derecho.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva del autor, por lo que no refleja necesariamente la postura de las instituciones en las que colabora.



## Resumen

El trabajo es un derecho fundamental para todas las personas. Nuestra Carta Magna, así como los instrumentos internacionales en la materia, tutelan el derecho al trabajo para todo mexicano y/o toda persona en el territorio nacional en cualquiera de sus dos ámbitos, privado y público. Sin embargo, en la actualidad existen muy pocas investigaciones acerca de la situación laboral y por tanto sobre los agravios que recaen en los trabajadores de confianza al servicio del Estado, pues es un hecho que los trabajadores estipulados en el apartado A del artículo 123 constitucional han tenido mayor relevancia en nuestros sistemas jurídicos, pues los trabajadores del sector privado han tenido mayor protagonismo en la historia de México, al ser uno de los sectores que participaron de la Revolución mexicana. Por lo anterior, es oportuno dar claridad respecto a la situación desfavorable de los trabajadores de confianza del servicio público, pues las leyes laborales que contemplan a dichos trabajadores no han sido armonizadas con los estándares internacionales en la materia, considerando que México es parte de la Organización Internacional del Trabajo y que sus convenios forman parte hoy del sistema jurídico, y más aún tomando en cuenta la reforma constitucional de 2011.

*Palabras clave:* servidores públicos, derechos laborales, reforma constitucional de derechos humanos, trabajadores de confianza, trabajadores al servicio del Estado.

## Abstract

Labor is now considered a fundamental right. Our Constitution and other international legal instruments on the subject encompass the right to work for all Mexicans and/or all person in our national territory. However, there are few research about the grievances against workers at the service of the State, because it is a fact that workers as stipulated in article 123 constitutional, part A, have had more relevance in our legal systems, under which private sector workers have participated through the history of Mexico as one of the sectors that led the Mexican revolution. For that reason, it is appropriate to address that the fundamental rights of workers in the public service are often not respected, because labor laws providing bureaucrats workers have not been harmonized with international standards, despite the fact that Mexico is part of the International Labour Organization and it has signed several international treaties that are been incorporated into its legal system.

*Keywords:* federal law for State service workers, labour rights, public laboriers, international agreement, bureaucratic law, workers employed by the State, constitutional reform human rights.

## Sumario

I. Introducción; II. Marco teórico del derecho burocrático y de los trabajadores de confianza; III. Los trabajadores de confianza a la luz de los derechos humanos; IV. Implicaciones de la reforma constitucional en materia de derechos humanos al impartir justicia para los trabajadores respecto de *expectativas no cumplidas*; v. Conclusiones; VI. Bibliografía.

## I. Introducción

La clase trabajadora en México a través de la historia ha sido agraviada por un sinnúmero de injusticias o explotaciones laborales, provocando violaciones a sus derechos humanos, pues antes de la Revolución mexicana la clase trabajadora tenía que cubrir jornadas de trabajo inhumanas en situaciones inseguras y antihigiénicas, percibiendo escasas remuneraciones económicas. Al finalizar distintos enfrentamientos armados se logró una tutela y regulación de sus derechos como clase obrera, en la primera Constitución mexicana con un amplio sentido social (1917). Es decir que en México, el movimiento obrero después de la Revolución mexicana logró consolidar una alianza con el Estado al promulgar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde por primera vez una Carta Magna tuvo un carácter social, pero ante todo plasmó en el artículo 123 los derechos laborales de todo trabajador mexicano.<sup>1</sup>

Los derechos laborales han sido internacionalizados por medio de los derechos humanos, al ser planteados como derecho fundamental en el que cada persona pueda desempeñarse en trabajos dignos, pues hay que recordar que el trabajo se ha convertido en un derecho esencial, inseparable e inherente de la dignidad humana para sobrevivir en países globalizados y competitivos. De igual forma es un factor primordial que cualquier persona pueda trabajar libremente sin discriminación alguna en cualquier empresa o institución dependiente del Estado. De acuerdo con esta internalización de los derechos humanos tenemos como precedentes jurídicos la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde se incluyeron los derechos a la dignidad y valor humano, y a la igualdad que existe entre las personas, sin olvidar el trabajo, la vivienda y la vida digna para todos los seres humanos. Lamentablemente en México todavía persisten paradigmas negativos respecto a los derechos laborales

---

<sup>1</sup> Martín Moro *et al.*, *Control y lucha del movimiento obrero*, México, Nuestro Tiempo (col. Los grandes problemas nacionales), 1978, p. 10.

que afectan directa o indirectamente a las personas que prestan sus servicios al Estado o gobierno en sus distintos niveles, municipal, estatal y federal. Estos agravios pueden ser desde jornadas laborales extensas; inestabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza en virtud de realizar las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización; y hasta la nulidad de ejercer su derecho a huelga de forma pacífica en sus centros de trabajo cuando éstos logren percatarse de violaciones a sus condiciones laborales.

Uno de los problemas más visibles es la brecha de la regulación entre los trabajadores contemplados en los apartados A y B del artículo 123 constitucional, pues tal como nos da referencia el jurista Miguel Acosta Romero,<sup>2</sup> en 1917 los trabajadores que realizaban encomiendas laborales para el gobierno no habían sido contemplados para ser parte de la Constitución mexicana. Tiempo después, al promulgarse la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, los derechos de los trabajadores al servicio del Estado quedaron eximidos de dicha ley al ser enviados a las leyes del servicio civil.<sup>3</sup>

Por tanto, la presente investigación se dará a la tarea de resolver la siguiente interrogante: ¿son respetados los derechos laborales para los trabajadores de confianza al servicio del Estado o simplemente falta una correcta armonización de esos derechos laborales conforme a los tratados internacionales?

## II. Marco teórico del derecho burocrático y de los trabajadores de confianza

En años anteriores era evidente que los trabajadores burócratas vivían en una indefinición legal, ya que su situación laboral no estaba tutelada por ninguna ley. En 1960 se realizó la reforma al artículo 123 de nuestra Carta Magna, promulgando por primera vez un marco jurídico independiente y regulador de los trabajadores al servicio del Estado denominado apartado B, y no fue hasta 1963 que el presidente Adolfo López Mateos proclamó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, fortaleciendo así a trabajadores burócratas.<sup>4</sup>

Sobre esa base, el artículo 123 en su apartado B, orienta la naturaleza del servicio que presta cada trabajador con sus respectivos patrones, es decir que los empleados sólo podrán laborar para insti-

<sup>2</sup> En su obra *Teoría general del acto administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1983, pp. 588-667.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

tuciones de interés general con funciones públicas. Sin embargo existen, por ejemplo, los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), quienes están regidos por la normativa del apartado A e inclusive algunas controversias de los trabajadores de organismos descentralizados son resueltas ante una Junta de Conciliación y Arbitraje;<sup>5</sup> de igual forma, los militares, marinos, agentes del Ministerio Público y/o los miembros de los cuerpos de seguridad se rigen por sus propias leyes, quedando excluidos del apartado B del precepto 123 constitucional. Por consecuencia, los trabajadores regulados por el apartado B, son los que laboran en el ámbito público, ya que los empleados de este apartado ejercen funciones públicas.

En ese sentido, es pertinente hacer mención de que la legislación que tutela los derechos y obligaciones para los empleados públicos es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), la cual determina que la relación jurídica de trabajo es aquella establecida entre los titulares de las dependencias públicas y los trabajadores de base a su servicio. Brevemente podemos decir que la ley considera trabajador a toda persona que preste un servicio físico o intelectual en virtud de un nombramiento expedido; para ello, la referida ley los divide en dos grupos; los trabajadores de confianza y los de base.<sup>6</sup>

A partir de lo anterior, es pertinente aclarar que el apartado A del artículo 123 contempla también a los trabajadores de confianza, pues al hacer una interpretación de los artículos 9º, 181 a 186 de la Ley Federal del Trabajo nos indican que los trabajadores de confianza dependen de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación dada al puesto, y dichas funciones pueden ser las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización. Además, las actividades de un trabajador de confianza pueden ser semejantes a las de los trabajadores de base, pero lo que da la diferencia es que éste no depende del puesto sino del carácter de confianza. Asimismo, la pro-

---

<sup>5</sup> Las juntas de Conciliación y Arbitraje, al ser las únicas instituciones especializadas para resolver conflictos laborales entre patrones y trabajadores del apartado A, necesitan delimitar primeramente la *litis* a través de un estudio exhaustivo y valoración de todo el material probatorio ofrecido por cada una de las partes en las audiencias. En seguida se presenta un proyecto de laudo, el cual es una resolución que tiene como propósito fundamental informar a los integrantes de la junta (representante del gobierno, del capital y del trabajo) sobre los antecedentes del conflicto laboral y brindar una posible resolución para que éstos puedan discutir y emitir su debida votación del proyecto que les fue entregado con la finalidad de que exista una paz social entre ambas partes y se expida una justicia a quien sea afectado en sus derechos laborales. El referido proyecto de laudo deberá contener un extracto de la demanda, de la contestación, de la réplica, de la contrarréplica y en caso de haber alguna reconvención y contestación de la demanda; asimismo, se señalarán los hechos controvertidos, la relación con las pruebas admitidas y desahogadas, los razonamientos lógicos jurídicos emitidos y los fundamentos jurídicos que haya utilizado el dictaminador para emitir una resolución. Luego de la discusión y aprobación del proyecto del laudo, este pasa al rango de laudo (resolución), el cual debe estar emitido acorde a los principios de verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia y preservando una adecuada fundamentación y motivación, observancia probatoria, claridad, precisión y congruencia.

<sup>6</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1963; última reforma publicada el 2 de abril de 2014, artículos 4º, 5º y 6º.

La ley reconoce a los trabajadores de confianza dos derechos fundamentales: el salario remunerador y el derecho a la seguridad social y los excluye de ser parte de sindicatos de los trabajadores de base; sin embargo, estos tienen el derecho a sindicalizarse por sí mismos.<sup>7</sup> Además, para que éstos puedan ser rescindidos de la relación laboral debe ser acorde a la pérdida de confianza por causas objetivas comprobables.

El carácter de confianza de los trabajadores al servicio del Estado, aunque esté estipulado así en alguna ley, reglamento o cualquier otra disposición normativa, no es determinante para concluir que se trata de un trabajador de confianza, pues no debe perderse de vista que ha de encontrarse plenamente demostrado lo relativo a las actividades desplegadas por el trabajador y atender a la clasificación de puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades del artículo 5º de la ley burocrática como al formar parte del catálogo de puestos, también se debe acreditar que la naturaleza de las funciones realizadas, tales como de dirección, manejo de fondos o valores, auditoría, la responsabilidad del control de ingreso o salida en almacenes e inventarios, llevar control de adquisiciones, realizar investigaciones científicas, de asesoría o consultoría, inspección, vigilancia y fiscalización, sustenta lo anterior la siguiente jurisprudencia:<sup>8</sup> “trabajadores de confianza al servicio de los estados y municipios de la república mexicana. Para determinar si tienen esa categoría es indispensable comprobar la naturaleza de las funciones que desarrollan, independientemente de que alguna disposición normativa les atribuya un cargo o función con ese carácter”.

### III. Los trabajadores de confianza a la luz de los derechos humanos

Actualmente, gracias a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se ha establecido una serie de garantías para lograr una real y efectiva tutela de los derechos humanos. El derecho al trabajo aplicándolo de forma supletoria al derecho burocrático reconocido en el artículo 6º del Protocolo de San Salvador, hace referencia a que toda persona tiene derecho a un trabajo para

<sup>7</sup> El derecho al trabajo en su ámbito privado le da mayor flexibilidad de sindicación a los obreros que a los servidores públicos contemplados en la ley burocrática.

<sup>8</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 2a./J. 71/2016 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 32, t. I, julio de 2016, p. 771. El contenido de este criterio es el siguiente: “Las leyes estatales que regulan las relaciones laborales entre los trabajadores y los titulares de las dependencias estatales y municipales, describen diversos puestos y funciones a los que se les asigna la calidad de confianza; sin embargo, si alguna ley, reglamento o cualquier otra disposición normativa de carácter general atribuye a un cargo o función la calidad excepcional referida, como acontece con la mayor parte de las legislaciones laborales de los estados de la república mexicana, ello no es determinante para concluir que se trata de un trabajador de confianza, pues no debe perderse de vista que, al constituir una presunción, admite prueba en contrario y al ser aplicable sobre todo a los hechos jurídicos, deben encontrarse plenamente demostrados, esto es, lo relativo a las actividades desplegadas por el trabajador, pues sólo así, el hecho presumido se tendrá por cierto, lo cual es coherente con el carácter protector de las leyes laborales hacia el trabajador, quien es la parte débil de la relación laboral”.

obtener los medios necesarios, llevar una vida digna y decorosa a través de actividades lícitas sin restricciones, y el Estado tiene que garantizar una plena efectividad de dicho derecho.<sup>9</sup> De igual forma, en el artículo 7 del mismo instrumento internacional se estipula que toda persona gozará de un trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, de tal forma que los Estados deberán garantizar una estabilidad en el empleo y en casos de despidos injustificados los obreros tendrán derecho a una indemnización o a una reinstalación.

En los dos anteriores preceptos del Protocolo de San Salvador, aplicados a los servidores públicos, podemos observar claramente que no hace referencia ni mucho menos distinción a qué clase de trabajador se refiere, es decir que no hace diferencia alguna entre trabajadores de base o de confianza. Con esto podemos darnos cuenta de que si el Estado mexicano adoptó esta normativa internacional deberá de proporcionar tal estabilidad en el empleo y la creación de empleos dignos para aquellas personas que deseen formar parte de los trabajadores al servicio de la administración pública, sin distinción alguna entre trabajadores de base y de confianza.

Reforzando lo anterior, los convenios firmados por México ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que actualmente son más de 78 pero sólo 67 han sido ratificados,<sup>10</sup> destacan los siguientes derechos y problemáticas: la libertad sindical, negociación colectiva y las relaciones de trabajo; los trabajos forzados (abolición); la eliminación del trabajo infantil y protección de los niños/las niñas; la igualdad de oportunidades y de trato; la administración e inspección del trabajo; la política y promoción del empleo; la protección de los salarios; el tiempo de trabajo; seguridad social; salud e higiene en el trabajo; además de las recomendaciones hechas para mejorar las relaciones de trabajo.<sup>11</sup>

De ahí que la fracción I del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal hace alusión a que los referidos servidores públicos de carrera gozarán de una estabilidad y permanencia en el servicio, y en caso de un despido injustificado tendrán como posibilidad legal demandar la reincorporación o una reinstalación en su puesto de trabajo. Sin embargo, si observamos detenidamente el precepto antes mencionado, específicamente en su fracción X, pone una enorme traba al hacer referencia a que solamente recibirán una indemnización aquellos servidores públicos cuando sean despedidos injustificadamente, lo que representa una de las vulneraciones del artículo 7º del Protocolo de San Salvador que da por hecho que

<sup>9</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII período de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988, artículo 6º.

<sup>10</sup> Hugo Ítalo Morales Saldaña, *La Organización Internacional del Trabajo*, México, SISTA, 2010, p. 10.

<sup>11</sup> La OIT ha emitido 204 recomendaciones. A pesar de que ninguna va enfocada directamente a los trabajadores burócratas, éstas pueden ser utilizadas como medida supletoria para los trabajadores de instituciones públicas.



aquellos trabajadores despedidos de forma injustificada gozarán de una reinstalación o reincorporación a sus servicios.

Por otro lado, podemos apreciar que al transcurrir tres o seis años, con motivo de las votaciones y elecciones hay cambios tanto en gabinetes federales como en municipales; en consecuencia, al momento de una renovación en las dependencias o instituciones del Estado habrán muchos cambios entre los trabajadores y movimientos y/o despidos de los empleados, agravando únicamente a los trabajadores de confianza. Por ello encontramos que la “estabilidad en el empleo no existe”, ya que los trabajadores de base no pueden ser destituidos de sus empleos sin causa injustificada, pues para en caso de que el trabajador sea cesado se deberán cumplir los requisitos contemplados en el artículo 46 de la ley en la materia, esto para respetar la estabilidad del empleo y la cesación justificada a un empleado de base; por consecuencia, las sanciones de destitución e inhabilitación de los referidos trabajadores no podrán surtir efecto si el titular de la dependencia no agotó el procedimiento contemplado en la LFTSE. Apoya lo anterior la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, cuyo rubro dice “servidores públicos de base. Cuando son destituidos e inhabilitados, en términos del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esas sanciones no pueden surtir efecto si no se agotó el procedimiento previsto en el numeral 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.<sup>12</sup>

En efecto, el Estado en su carácter de patrón tiene amplias formas de limitar y romper las relaciones de trabajo y más para aquellos trabajadores de confianza a través de la suspensión, cesación y terminación de éstas. La suspensión laboral, de acuerdo con una interpretación del artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo y en opinión de Miguel Acosta Romero,<sup>13</sup> tiene como objeto *conservar la vida* de las relaciones, suspendiendo la producción de sus efectos e impidiendo al trabajador prestar sus servicios. En la anterior definición se encuentran contempladas las causas por las que pueden ser suspendidos y éstas son por enfermedad contagiosa; prisión preventiva, sentencia absoluta o arresto; y cuando los trabajadores que tengan por encomienda el manejo de fondos, valores o bienes presenten irregularidades dentro de su gestión. Entre las consecuencias de la suspensión en mención se encuentra la no prestación del servicio y la negativa del pago del salario, sin responsabilidades para las partes; sin olvidar que esta suspensión será de forma temporal y de no ser así se dará la disolución a la relación de trabajo.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, tesis (VIII Región)2o.3 A (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 22, septiembre de 2015, p. 2211.

<sup>13</sup> Miguel Acosta Romero, *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 2002, pp. 210-215.

<sup>14</sup> Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 12 de junio de 2015, artículo 42.

Ahora bien, el cese dentro del derecho burocrático es un mecanismo de control en las terminaciones de las relaciones de trabajo, pues la LFTSE establece que se puede dar una cesación del nombramiento o del servicio como una *causa justa*, en consecuencia, dicha cesación puede darse por determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por el titular de la dependencia o centro de trabajo de los servidores públicos de confianza, sin causas imputables al patrón.

Dicha cesación, de conformidad con el artículo 46 de la LFTSE, podrá suscitarse porque los trabajadores incurran en faltas de probidad u honradez (pérdida de confianza), así como en actos de violencia o malos tratos en contra de sus compañeros, familiares o jefes dentro o fuera de la jornada de trabajo, por faltar más de tres días consecutivos a su centro de trabajo sin causa justificada, por destruir objetos relacionados con el trabajo que desempeñan, por cometer actos inmorales y por ingresar frecuentemente a sus áreas de trabajo en estado de embriaguez o bajo influjo de drogas.

Cabe destacar que si el *patrón* hace notar alguna de las anteriores causas de cesación no será necesario que éste acuda e inicie un procedimiento de cese ante el tribunal antes mencionado, pues tendrá que hacerlo notar directamente para iniciar la cesación de los servicios a algún trabajador de confianza. Dentro de las consecuencias de tal cesación para los trabajadores de confianza podemos advertir la terminación de la relación laboral y dejar de percibir un salario; sin embargo, si el trabajador fue despedido sin causa justificada el titular de la dependencia está obligado a reinstalar al trabajador (sólo para los trabajadores de base por tener derecho a la estabilidad en el empleo) y pagarle los salarios caídos, con excepción de aquellos que tengan el carácter o tengan funciones de confianza. Lo lamentable del caso es que el Estado cuenta con los medios para procurar que la cesación de los servicios sea justificada, por ello podemos aducir que en cualquier momento se podrá despedir a los trabajadores al servicio del Estado.

En ese tenor, podemos hacer hincapié en que aquellos funcionarios públicos que ocupen un puesto de confianza, de acuerdo con la LFTSE, no son considerados como trabajadores; es decir que tienen únicamente acceso a una protección de su salario y a la seguridad social,<sup>15</sup> esto de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5º de la mencionada ley. Por ello podemos advertir que los trabajadores de confianza cuentan con una *inestabilidad en su empleo*, a diferencia de los trabajadores

---

<sup>15</sup> El salario es un aspecto fundamental para todo trabajador, pues de acuerdo con su desempeño diario en sus centros de trabajo recibirán una remuneración económica. Por consecuencia éstos se esfuerzan para conseguirla, y dicha remuneración se otorga con el fin de elevar la condición de vida de los trabajadores y los suyos. La seguridad social tiene como objetivo garantizar el derecho a la salud, brindar una asistencia médica y servicios sociales necesarios para las personas, e inclusive otorga una pensión garantizada por el Estado, siempre y cuando el trabajador cumpla los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social para adquirirla. Así, de conformidad con los artículos 82 y 83 de la Ley Federal del Trabajo y 2º de la Ley del Seguro Social, todo trabajador tendrá como derecho fundamental recibir el pago de un salario por su actividad y el derecho a estar protegidos en contra de contingencias económicas y sociales relacionadas con la pérdida de ingresos económicos.

de base que son inamovibles. Sustenta lo anterior y en lo conducente del tema la Jurisprudencia emitida por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, cuyo rubro dice “trabajadores de confianza al servicio del estado de Veracruz. No les son aplicables las condiciones generales de los trabajadores de base”.<sup>16</sup> En consecuencia podemos decir que en las dependencias públicas sólo consideran como trabajadores a aquellos que son de base, por lo que estamos ante una clara afectación a la seguridad jurídica y a la estabilidad del empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya que sólo basta recordar que el trabajo humano tiene la misma dignidad, sin distinción o discriminación para ejercerlo en alguna institución pública o privada, esto de acuerdo con los instrumentos de carácter internacional como el Protocolo de San Salvador y los convenios de la OIT, entre otros.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones de trabajo también existen muchas desventajas para los servidores públicos de confianza. Por ejemplo la jornada laboral para ellos es de ocho horas diarias (jornada legal); sin embargo, en algunas demandas laborales se puede apreciar que los trabajadores exigen las horas extras laboradas en virtud de que éstas no son pagadas por el titular de las dependencias públicas al excusarse en que no desean que sus trabajadores se queden más de las ocho horas diarias, esto debido al *gasto excesivo* en luz eléctrica, por tanto eso es sólo un pretexto para no cubrir el pago de horas extras.<sup>17</sup> Para el pago de salarios a los burócratas su fijación va atenuante a la negociación efectuada por sus sindicatos; sin embargo, no existe tal negociación,

---

<sup>16</sup> Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, tesis de jurisprudencia PC.VII.L.J/2 L (10a), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 20, t. II, julio de 2015, p. 1406. El contenido de esta jurisprudencia es del tenor siguiente: La interpretación sistemática y funcional de los artículos 137 y 11, fracción I, de la Ley del Servicio Civil de Veracruz, conforme a lo establecido en el artículo 123 de la Constitución General de la República, justifican el trato diferenciado entre trabajadores de base y de confianza, que lleva a la conclusión de que las condiciones generales de trabajo previstas en esa legislación para los trabajadores de base, no les son aplicables a los de confianza, pues si bien en el primero de tales preceptos legales se prevé en términos amplios y sin distinción literal que “las condiciones generales de trabajo se extienden a todos los trabajadores”, también lo es que agrega que se trata de los “que ampara esta ley”, de modo tal que si en el segundo de tales dispositivos normativos, expresamente señala que: “Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los trabajadores: I. De confianza”. De ahí que ni por extensión pueda entenderse que el legislador local quiso que esas condiciones fueran aplicables a ambos tipos de empleados burocráticos, sino sólo a los de base, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar así prevista en una norma, ya que basta atender a los derechos que confirió el constituyente permanente a los trabajadores de confianza para inferir que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Máxime que en el marco jurídico de esta entidad federativa existe la “Ley Número 545 que establece las bases normativas para expedir las condiciones generales de trabajo a las que se sujetarán los trabajadores de confianza de los poderes públicos, organismos autónomos y municipios del Estado de Veracruz-Llave”, publicada en la Gaceta Oficial estatal el 28 de febrero de 2003, cuya finalidad es precisamente dotar a esta clase laboral de las condiciones esenciales para el debido desempeño de las funciones públicas, respetando sus derechos fundamentales”.

<sup>17</sup> De acuerdo con la Dirección General de Estadística Judicial del Poder Judicial de la Federación y el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura tan sólo de enero a agosto de 2016 se han presentado en los 17 tribunales colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito un total de 18 932 (100%) demandas de amparo directo, las cuales devienen de reclamar sobre un laudo emitido por un conflicto laboral; sin embargo, de esta cantidad sólo 15 145 (80%) se deben a demandas por despido injustificado, 1 893 (10%) demandas son por pensiones o aspectos de seguridad social y otras 1 893 (10%) son por reclamar prestaciones accesorias. Ahora bien, lo que más llama la atención es que sólo 3 786 (20%) demandas de amparo provienen de reclamar un laudo en el cual se señaló un despido injustificado de servidores públicos.

pues éstos tendrán que acatar la fijación salarial que realiza la administración pública federal en relación con el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación.

Por ejemplo, en las dependencias municipales se efectúan pagos deprimentes por realizar todo tipo de funciones, siendo tan mínimos que no logran satisfacer las necesidades básicas de las familias y transgrediendo el principio de derecho “a trabajo igual corresponde salario igual sin discriminación alguna”, por lo cual podemos apreciar una evidente violación a los convenios núms. 26, 99 y 131 de la OIT que abordan los métodos para la fijación de los salarios mínimos y la fijación de salarios dignos para los trabajadores.

Respecto de los sindicatos para los empleados burócratas tanto de confianza como de base, su ley reglamentaria nos da pauta para la formación *única* del sindicato de funcionarios públicos, sin existir otras categorías y sólo la conformación de federaciones adhesivas al sindicato único de los servidores públicos. Sin embargo, debo mencionar que en la actualidad siguen existiendo requisitos o mecanismos de control que anulan la posibilidad de constituir algún otro gremio sindical, esto es una evidente violación a lo establecido en el convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical, ya que en México el registro de los sindicatos se utiliza para efectos administrativo-políticos. De igual forma los sindicatos del apartado B no pactan o no realizan una negociación colectiva en relación con las mejoras de las condiciones generales de trabajo, pues dichas prestaciones para los servidores públicos tienen que ser acorde al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Además, se contradice lo estipulado en el artículo 4º del Convenio núm. 151 de la OIT, el cual indica que los empleados públicos gozarán de una adecuada protección en contra de alguna discriminación antisindical en relación con su empleo, pues éstos tendrán la libertad para decidir si se adhieren o no a cierta organización sindical de su preferencia.

Sumando a lo anterior, otro aspecto susceptible de armonización es que los trabajadores de confianza al servicio de las dependencias públicas en distintas entidades federativas no pueden afiliarse, pertenecer o constituir alguna federación gremial para proteger sus intereses, pues de acuerdo con la ley burocrática tales derechos sindicales son exclusivamente para los trabajadores de base. Apoya lo anterior la tesis emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, cuyo rubro dice “trabajadores de confianza al servicio del Estado. No gozan del derecho de sindicación que establece el artículo 123, apartado B, fracción x, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, tesis XI.2o.A.T.3 L (10a), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 11, t. II, octubre de 2014, p. 2969. El contenido de esta tesis es el siguiente: “De la tesis aislada P. LXXIII/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Por tanto, las negociaciones colectivas entre los sindicatos y las entidades públicas del gobierno no existen, pues de acuerdo con la ley burocrática los sindicatos sólo emiten una opinión a la hora de pactar las condiciones generales de trabajo (revisándolas cada tres años), sin que de ello se advierta que los sindicatos puedan intervenir en la mejora de las condiciones de trabajo con el titular de la dependencia. Asimismo, estas condiciones de trabajo deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si se llegase a identificar alguna prestación que presente erogaciones directas al Presupuesto de Egresos de la Federación. Este silencio de los sindicatos ante las entidades públicas patronales contradice lo estipulado en el referido convenio de libertad y negociación colectiva y lo dicho por el jurista mexicano José Dávalos,<sup>19</sup> quien hace referencia respecto a que los sindicatos fueron constituidos para defender y promover constantemente los intereses sociales, económicos y profesionales de los trabajadores.

En cuanto a la huelga, para trabajadores del apartado B del artículo 123 en su fracción x se refiere que podrán ejercer su derecho a ésta siempre y cuando se violen de forma general y sistemática los derechos que la Constitución contempla. Por su parte la ley reglamentaria (LFTSE) contempla solamente un tipo de huelga, el cual tiene que ser decretado en la forma y en los términos plasmados en ella (la suspensión temporal de labores por coalición de trabajadores), de ahí que los trabajadores al servicio del Estado no tengan derecho a limitar el poder del Estado en su carácter de patrón a través de un mecanismo pacífico de suspensión o paro de labores como lo es la huelga. Lo podemos considerar como una aberrante violación no solo a la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte en la que nos dice que la huelga es un derecho activo-pacífico e irrestricto para los trabajadores, pues busca conseguir un equilibrio para lograr mejoras laborales. En ese sentido, es necesario que el apartado B del artículo 123, en específico en la fracción x, sufra una reforma en la que el Estado admita el derecho a la huelga y se establezca de forma clara y sistemática la forma en que los trabajadores podrán ejercer ese derecho y alcanzar mejoras en las condiciones laborales.

Retomando lo que dice el jurista mexicano Miguel Carbonell<sup>20</sup> sobre los derechos que están plasmados en nuestros preceptos constitucionales y leyes, están redactados en forma de principios

---

publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo v, mayo de 1997, página 176, de rubro: 'Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Están limitados sus derechos laborales en términos de la fracción xiv del apartado b del artículo 123 constitucional', se advierte que los derechos que otorgan las primeras fracciones del referido precepto constitucional, básicamente son aplicables a los trabajadores de base, ya que la referida fracción xiv los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que los trabajadores de confianza sólo pueden disfrutar de las medidas de protección al salario y de seguridad social, pero no de los demás derechos. De aquí que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan del derecho de sindicación en defensa de sus intereses, que consagra la fracción x del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ese derecho se otorga exclusivamente a los trabajadores de base al servicio del Estado".

<sup>19</sup> José Dávalos, *Derecho colectivo y derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 2015, p. 5.

<sup>20</sup> Miguel Carbonell, *Los derechos humanos en México. Régimen jurídico y aplicación práctica*. 2ª ed., México, Centro de Estudios Carbonell, A. C., 2015, pp. 90-95.

adquiriendo un grado de generalidad y su aplicación debe llevarse a cabo en la mayor medida posible; sin embargo, es dable mencionar que algunos órganos jurisdiccionales no utilizan al momento de emitir sus resoluciones para tutelar los derechos laborales de los trabajadores de confianza el principio *pro homine* o pro persona que derivan necesariamente en que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, en virtud de que los apoderados legales de las partes no invocan o mencionan el motivo de disenso a su esfera jurídica de forma clara y precisa.

Lo anterior sin soslayar el contenido de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, según el cual los órganos jurisdiccionales nacionales deben seguir ejerciendo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolo, sin dejar de observar los diversos principios constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada– ni los presupuestos de la acción, que son las reglas básicas que rigen los medios de defensa con que cuenta el gobernado, aplicable al caso de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala del máximo tribunal del país, cuyo rubro y texto es el siguiente: “Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental”.<sup>21</sup>

Asimismo, puede sustentar lo anterior la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “principio pro persona. De éste no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 6, t. II, mayo de 2014, p. 772. El contenido de esta jurisprudencia es el siguiente: “Si bien la reforma al artículo 1º de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional –principio pro persona o *pro homine*–, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales –legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada–, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función”.

<sup>22</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xxv, t. II, octubre de 2013, p. 906. El contenido de esta jurisprudencia estipula lo siguiente: “Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIII, tomo II, octubre de 2012, página 799, con el rubro: “Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable”, reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos

Por tanto, ¿por qué no se han modificado las leyes que regulan a los trabajadores de confianza al servicio del Estado con el fin de armonizarlos conforme a los estándares internacionales en la materia y conforme al principio *pro persona*? Como dice el jurista León Magno Meléndez George,<sup>23</sup> se trata de una cuestión política y de voluntad del Estado en cuanto a mantener control sobre sus trabajadores, pues dicha postura ignora la universalidad de los derechos laborales contemplados en el Protocolo de San Salvador y los convenios de la OIT. Es necesario asegurar una prosperidad al derecho laboral burocrático y dotarlo de independencia respecto del sistema político del país para otorgar seguridad jurídica a los trabajadores del Estado y en su caso el acceso a la justicia.

En relación con el procedimiento en el derecho burocrático, como se hizo mención en párrafos anteriores, debe presentarse una cesación para que el trabajador presente su demanda ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el cual será el órgano jurisdiccional que dará solución a los conflictos laborales (individuales y colectivos) que se puedan suscitar entre las dependencias o instituciones públicas con sus trabajadores y sus organizaciones sindicales. Asimismo, se puede advertir que los encargados de impartir justicia en estos tribunales laborales son los magistrados,<sup>24</sup> por ello podemos deducir que el Estado será juez y parte en dicho conflicto laboral, pues la parte demandada será una dependencia pública y el encargado de emitir laudo será un Tribunal dependiente del propio Ejecutivo y un magistrado que representa los intereses del Estado; nótese aquí un agravio al impartir justicia laboral.

Ahora bien, es oportuno hablar sobre el procedimiento en el derecho burocrático, el cual también afecta el derecho al digno proceso y violenta mediante la desigualdad de las partes en el conflicto laboral, pues la ley de la materia da a entender que el trabajador al presentar su demanda deberá estar acompañado de todas las pruebas pertinentes para su defensa (desde el principio), sin oportunidad de presentarlas posteriormente (a menos que sean supervinientes); y dicho litigio entre ambas partes se efectuará en una audiencia de ley (audiencia de pruebas, alegatos y resolución que será programada a los tres días de la presentación de la demanda) en la cual las partes podrán objetar las pruebas a su criterio y así agendar otra fecha para el desahogo pertinente de las éstas. Al

---

en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o *pro persona* no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de 'derechos' alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes”.

<sup>23</sup> León Magno Meléndez George, *Derecho burocrático. Incertidumbre jurídica*, México, Porrúa, 2011, p. 225.

<sup>24</sup> De acuerdo con su división del Tribunal de Conciliación y Arbitraje en salas se integrará por tres magistrados cada una.

término de la etapa de alegatos (una vez desahogada toda prueba), los magistrados del Tribunal dictarán su resolución por medio del laudo.

De lo anterior podemos notar que al Estado le dan una gran oportunidad de cinco a nueve días para dar contestación a la demanda y saber la forma en que podrá objetar las pruebas ofrecidas por la parte actora, y así los representantes legales del Estado podrán ofrecer mejores pruebas para obtener un laudo a su favor. El panorama anteriormente descrito contribuye a evidenciar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado laboran en condiciones desiguales respecto a los derechos otorgados a los trabajadores de base, pues el Estado es juez y parte en las controversias laborales, restringiendo su derecho a un proceso justo y autónomo; por tanto se debe efectuar con urgencia una reforma a la LFTSE.

#### **IV. Implicaciones de la reforma constitucional en materia de derechos humanos al impartir justicia para los trabajadores respecto de *expectativas no cumplidas***

La reforma constitucional en materia de derechos humanos ha implicado distintas modificaciones no sólo en el sistema jurídico sino también en la propia relación Estado-sociedad. En primer término se establece que en nuestro país las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de los ordenamientos jurídicos deberá realizarse de conformidad con nuestra ley suprema y convenios internacionales, siempre a favor de que a las personas se les conceda una mayor tutela y obligando a las autoridades, sin importar su competencia, a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos fundamentales; de igual forma, éstas deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

La reforma en cuestión asevera impactar en la función jurisdiccional, pues depende en gran medida de la capacidad creativa, inteligente y humana del juzgador a la hora de impartir justicia y tutelar los derechos fundamentales; además de que como función primordial del *a quo* deberá interpretar la normatividad interna y externa para juzgar con veracidad y acorde a derecho con el fin de conceder a la persona una mayor protección a su esfera jurídica bajo los principios pro persona y de convencionalidad. Inclusive nuestro propio artículo 14, establece expedir sentencias acordes a una interpretación garantista y así corregir violaciones a los derechos elementales.

La impartición de justicia para los trabajadores burócratas de confianza está a cargo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto de acuerdo con la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, de ahí que éste sea el órgano jurisdiccional encargado de oír las alegaciones de ambas partes (patrón y trabajador), recibir y estudiar las pruebas para finalmente resolver el



fondo del asunto conforme a derecho. Sin embargo, de la competencia de dicho órgano jurisdiccional quedan fuera los trabajadores del Ejército, la Armada y la Fuerza Área Mexicana, pues el procedimiento de impartir justicia para éstos será mediante instancias administrativas o tribunales internos distintos para dirimir sus controversias laborales, destacando que en la práctica para resolver las controversias laborales suscitadas entre servidores públicos de confianza y dependencias públicas los juzgadores de dicho Tribunal únicamente se apegan al derecho interno.

Ahora bien, los magistrados del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deben aplicar el principio de convencionalidad a la hora de emitir sus laudos preservando el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 6º y 7º del Protocolo de San Salvador, que en síntesis establecen los derechos a la igualdad ante la ley; al trabajo que toda persona tiene en condiciones justas, equitativas, satisfactoria; a la estabilidad en el empleo; y en caso de despidos injustificados los obreros tendrán derecho a una indemnización o a una reinstalación.

No se soslaya el contenido del Convenio núm. 151 de la OIT, que en su artículo 1º deja al arbitrio de los Estados la forma en que podrán determinar bajo su normatividad interna las garantías o derechos contenidos en el referido Convenio que son aplicadas a los empleados que posean poder decisorio o aquellos que desempeñen cargos directivos, e inclusive para los empleados cuya naturaleza sea confidencial o mejor dicho de confianza.

De lo anterior podemos sospechar que los magistrados de las salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje suelen no utilizar adecuadamente el principio de convencionalidad, el cual nos indica que todos los jueces nacionales deberán observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales; así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, interpretando cada uno de los derechos establecidos y finalmente evaluándolos para ver si existe alguno que resulte más favorable. A su vez, deben procurar una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

La jurisprudencia mexicana nos indica que en nuestro texto constitucional se incluyen todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, por lo que nuestra ley suprema prevalecerá a la hora de impartir justicia por no encontrarse limitado el catálogo de derechos fundamentales establecidos en ella. Apoya lo anterior la tesis “Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a./J.107/2012(10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIII, t. II, octubre de 2012, p. 799. El contenido de esta tesis estipula lo siguiente: “De conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de

Por lo tanto, la impartición de justicia para los trabajadores de confianza al servicio del Estado se limita únicamente a lo estipulado en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, que establece que “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza”; y en la LFTSE, específicamente en sus artículos 5º y 8º en los cuales se estipula que los trabajadores de confianza están eximidos del catálogo de derechos establecidos en la ley burocrática y sólo tendrán derecho al salario remunerado y a la seguridad social, por tanto si éstos reclaman en un juicio la reinstalación o en su caso la indemnización constitucional y demás prestaciones accesorias el juzgador, dado el sistema o las formas de impartir justicia, solamente analizará las pruebas ofrecidas en relación con la función o actividad que desempeñaba o realizó al ocupar su cargo, con independencia de su nombramiento expedido. En consecuencia, al demostrarse que el trabajador realizaba funciones de dirección, manejo de fondos o valores, auditoría; era responsable del control de ingreso o salida en almacenes e inventarios; llevaba un control de adquisiciones, o realizaba investigaciones científicas, de asesoría o consultoría, inspección, vigilancia y fiscalización, únicamente se condenará a las prestaciones a las que tenga derecho y por haber realizado actividades de confianza. Por ende omitirá el estudio de la acción principal y en consecuencia éste no podrá volver a su puesto de trabajo, por carecer de estabilidad en el empleo, y sólo tendrá derecho al pago de la indemnización constitucional.

De lo anterior se evidencia que existe una incorrecta armonización de los derechos laborales estipulados en los tratados internacionales ratificados por nuestro país; e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro “Trabajadores de confianza al servicio del estado. Su falta de estabilidad en el empleo constituye una restricción constitucional, por lo que les resultan inaplicables normas convencionales”<sup>26</sup> ha establecido que en materia de derecho burocrático y

---

los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable –en materia de derechos humanos–, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano”.

<sup>26</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 2a./J. 23/2014 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 4, t. 1, marzo de 2014, p. 874. El contenido de dicho criterio es el siguiente: “La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado la interpretación de la fracción XIV, en relación con la diversa IX, del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de confianza sólo disfrutarán de las medidas de protección del salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sobre la base de que no fue intención del Constituyente Permanente otorgarles derecho de inamovilidad en el empleo y que, por ello, representa una restricción de rango constitucional. En tal virtud, si bien el Protocolo Adicional

respecto de los trabajadores de confianza no se aplica el principio de convencionalidad debido a su falta de estabilidad en el empleo, al ser una restricción constitucional.

## v. Conclusiones

Por tales premisas y al apreciar lo estipulado por la ley burocrática ante los servidores públicos, podemos deducir lo siguiente:

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado no gozan de los mismos derechos que los trabajadores de base, pues no pueden tener acceso a los derechos estipulados en la ley antes mencionada.

Se aprecia una transgresión al Convenio núm. 87 de la OIT en el derecho burocrático en México, mediante la cual se limita a los trabajadores de confianza a adherirse a la única Federación de Trabajadores al Servicio del Estado; es decir que el sindicato ya establecido de una dependencia pública, si quiere ser parte de una federación o confederación, tendrá que hacerlo de forma forzosa a la única permitida por el Estado, cuando el Convenio internacional marca que los sindicatos son libres de formar las confederaciones y federaciones de trabajadores que sean necesarias para contribuir a la mejora de los intereses colectivos de sus miembros.

Se afirma que los trabajadores de confianza no gozan de una estabilidad en el empleo, pues existen mecanismos jurídicos que facilitan la ruptura de las relaciones de trabajo como lo es la suspensión o cesación de labores, sin olvidar que cada cierto periodo (seis años para los gobiernos Ejecutivo federal y local y tres para los restantes) pasan por un cambio de administración y de funcionarios que implica despidos.

No debo dejar pasar por alto que la seguridad social que otorga el Estado hacia sus subordinados es de las *más completas*, pero esta afiliación al IMSS deberá ser a cargo del mismo trabajador, tal es el caso para los trabajadores de las diversas secretarías de gobierno y aquellos que laboran en cabildos, dejando eximido al patrón (Estado) de la responsabilidad de afiliarlo y este beneficio no debe correr bajo la responsabilidad del trabajador a afiliarse.

---

a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en su artículo 7º, apartado d, establece el derecho de las personas a una indemnización o a la readmisión en el empleo, o a cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional, en caso de despido injustificado, lo cierto es que esta norma de rango convencional no puede aplicarse en el régimen interno en relación con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, porque su falta de estabilidad en el empleo constituye una restricción constitucional”.

En consecuencia, el derecho burocrático presenta diversas injusticias y desventajas que atentan en contra de la dignidad de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Es evidente que el Estado promulgó esta serie de reglamentaciones en la LFTSE, con la única finalidad de prevalecer un orden político-laboral estable, sin que haya un disturbio en todas sus relaciones laborales; así como permitiendo que el Estado tenga una enorme ventaja en relación con los procesos ejercidos en su contra (procedimiento laboral), ya que existe una gran inequidad procesal entre las partes. Es pertinente revisar y armonizar los derechos laborales como la LFTSE y las demás leyes en la materia, que “regulan las relaciones en el servicio público”, con los estándares internacionales para que no haya diferencia entre trabajador de base y de confianza y éstos puedan ejercer plenamente todos los derechos laborales reconocidos como la estabilidad laboral, la libre sindicalización, la huelga, al digno proceso, y a la legalidad y seguridad jurídica, etcétera.

Para evidenciar con mayor claridad los agravios a los derechos fundamentales de los trabajadores de confianza, véase el siguiente cuadro:

**Cuadro I.** Violaciones a los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado

Violaciones a los derechos laborales de los trabajadores de confianza al servicio del Estado	Referencia en los instrumentos internacionales de derechos humanos
I. Falta de estabilidad en el empleo. II. Carecen de derechos de reinstalación o reincorporación en su puesto de trabajo. III. La pérdida de confianza es igual a la terminación de la relación de trabajo. IV. No les son aplicables las condiciones generales de trabajo o los derechos contemplados en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. V. Sindicación única y sin derecho a realizar negociaciones colectivas, es decir que se aprecia una discriminación antisindical. VI. Carecen del derecho a la huelga. VII. En la impartición de justicia se aprecia una desigualdad entre las partes y se violenta el digno proceso.	I. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), artículos 6º y 7º. II. Convenios núms. 26, 87, 99, 131 y 151 de la OIT.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las conclusiones y revisión bibliográfica del presente artículo.

En ese sentido, mencionaré algunas propuestas que redundan en una mayor protección, respeto y garantía a los derechos laborales de los servidores públicos de confianza al servicio del Estado:

- a) Respetar para aquellos trabajadores despedidos injustificadamente la reinstalación y reincorporación –derogando la fracción x del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal–. Lo anterior debido a que esto no solamente abarque a los trabajadores de base sino también a los de confianza y a aquellos que están por honorarios, pues son trabajadores y los tratados internacionales en materia de trabajo no hacen ninguna categorización o distinción entre trabajadores de base, de confianza o por honorarios.

- b) Eliminar toda distinción o discriminación que se tiene en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional hacia los trabajadores de confianza, pues sostengo que en ningún Convenio que haya ratificado México ante la OIT se da una exclusión de los trabajadores de confianza de los derechos laborales, o en su caso alguna preferencia hacia los de base, dando lugar a una reforma constitucional a la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional en la que se establezca primordialmente que los trabajadores de confianza si gozarán de seguridad y estabilidad en el empleo así como del derecho a la sindicalización, quedando de la siguiente forma:

Fracción XIV del apartado B del artículo 123. La ley determinará aquellos cargos en los que serán considerados de confianza. Las personas que desempeñen estas funciones disfrutarán de aquellos derechos básicos para todo trabajador, es decir gozarán de una estabilidad en el empleo siempre y cuando cumplan con el conocimiento, la aptitud y disciplina, la puntualidad y asistencia y ante todo la obediencia al realizar sus funciones, gozarán de los beneficios de la seguridad social y de las medidas de protección al salario, asimismo podrán adherirse al Sindicato para los Trabajadores del Servicio del Estado para la defensa de sus intereses sociales, económicos y profesionales.

- c) Reformar urgentemente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para que se derogue el artículo 8º, que en lo conducente podemos advertir que excluye a los trabajadores de confianza del listado de derechos en la referida ley, pues es evidente su inconstitucionalidad y a su vez muestra una *discriminación y/o distinción* otorgando más derechos a los trabajadores de base y excluyendo a los trabajadores de confianza de ésta. De igual forma dentro de dicha reforma propongo la *unificación* de la legislación en materia burocrática para evitar contradicciones entre las leyes de las demás entidades federativas.
- d) En relación con la libertad sindical para los trabajadores de confianza que prestan su servicio para el Estado, si aplicamos el control de convencionalidad se deberá acatar lo dicho en el Convenio núm. 87 de la OIT, en el cual se permite a los trabajadores de confianza ser parte de algún sindicato; así como respetar su derecho a huelga, teniendo que modificarse los artículos 70, 87 y 94 de la ley de la materia para quedar de la siguiente forma:

Artículo 70. Todo trabajador con por lo menos un año de servicios prestados continuos tendrá derecho a pertenecer al Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 87. Las condiciones Generales de trabajo se fijarán por la negociación entre el sindicato y el titular de la dependencia, este último deberá acatar por lo menos el 40% de las peticiones de mejora que se propongan en la negociación y podrán revisarse cada tres años.

Artículo 94. Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga de una o varias dependencias cuando se violen los derechos laborales de las tres cuartas partes del personal de la institución, sin embargo cuando se traten de servicios vitales públicos, sólo podrán realizar el derecho a la huelga el 20% del personal de la institución”.

- e) Crear una plataforma con los datos de todos los trabajadores (de base, de confianza u honorarios) sin distinción alguna, y brindar una mejora en sus condiciones laborales de forma anual de acuerdo con el desempeño de sus funciones –dicha mejora iría apegada al Presupuesto de Ingresos y de Egresos de la Federación– y a su vez para satisfacer las necesidades básicas que continuamente son inestables debido a la globalización de nuestro país.
- f) Establecer las formas de ingreso, permanencia, evaluación y promoción de las personas que desean ingresar al servicio público –elevándolo a grado constitucional– para evitar el ingreso por favoritismo.

## VI. Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- , *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1983.
- Carbonell, Miguel, *Los derechos humanos en México. Régimen jurídico y aplicación práctica*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Carbonell, A. C., 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de agosto de 2016.
- Dávalos, José, *Derecho colectivo y derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 2015.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003; última reforma publicada el 9 de enero de 2006.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1963; última reforma publicada el 2 de abril de 2014.
- Ley Federal del Trabajo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1970; última reforma publicada el 12 de junio de 2015.
- Meléndez George, León Magno, *Derecho burocrático. Incertidumbre jurídica*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.
- Morales Saldaña, Hugo Ítalo, *La Organización Internacional del Trabajo*, México, SISTA, 2010.
- Moro, Martín, *et al.*, *Control y lucha del movimiento obrero*, México, Nuestro Tiempo (col. Los grandes problemas nacionales), 1978.

- Organización Internacional del Trabajo, Convenios núm. 26, 87, 99, 131 y 151, disponibles en <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:730349321425:::P12000\\_INSTRUMENT\\_SORT:4](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:730349321425:::P12000_INSTRUMENT_SORT:4)>, página consultada el 25 de septiembre de 2016.
- Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, “Trabajadores de confianza al servicio del estado de Veracruz. No les son aplicables las condiciones generales de los trabajadores de base”, tesis de jurisprudencia PC.VII.L.J/2 L (10a), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 20, t. II, julio de 2015, p. 1406.
- Poder Judicial de la Federación, “Dirección General de Estadística Judicial”, disponible en <<http://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>>, página consultada el 25 de septiembre de 2016.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable”, tesis 1a./J.107/2012(10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIII, t. II, octubre de 2012, p. 799.
- , “Principio pro persona. De éste no deriva necesariamente que los argumentos planteados por los gobernados deban resolverse conforme a sus pretensiones”, tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XXV, t. II, octubre de 2013, p. 906.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en su XVIII periodo de sesiones, San Salvador, 17 de noviembre de 1988.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio de interpretación más favorable a la persona. Su cumplimiento no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales, al ejercer su función, dejen de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental”, tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 6, t. II, mayo de 2014, p. 772.
- , “Trabajadores de confianza al servicio de los estados y municipios de la república mexicana. Para determinar si tienen esa categoría es indispensable comprobar la naturaleza de las funciones que desarrollan, independientemente de que alguna disposición normativa les atribuya un cargo o función con ese carácter”, tesis 2a./J. 71/2016 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 32, t. I, julio de 2016, p. 771.
- , “Trabajadores de confianza al servicio del Estado. Su falta de estabilidad en el empleo constituye una restricción constitucional, por lo que les resultan inaplicables normas convencionales”, tesis 2a./J. 23/2014 (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 4, t. I, marzo de 2014, p. 874.
- Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, “Servidores públicos de base. Cuando son destituidos e inhabilitados, en términos del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esas sanciones no pueden surtir efecto si no se agotó el procedimiento previsto en el numeral

46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”, tesis (VIII Región)2o.3 A (10a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 22, septiembre de 2015, p. 2211.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito, “Trabajadores de confianza al servicio del Estado. No gozan del derecho de sindicación que establece el artículo 123, apartado B, fracción x, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, tesis XI.2o.A.T.3 L (10a), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 11, t. II, octubre de 2014, p. 2969.

Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, disponible en <<http://sise.cjf.gob.mx/>>, página consultada el 25 de septiembre de 2016.