

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE TRABAJADORES DE CONFIANZA BUROCRÁTICOS EN ZACATECAS

M. en C. Alejandro José González Saldaña

Para mi *Sofy*, por el reto de la labor jurídica.

RESUMEN

Los trabajadores de confianza han significado un debate constante y complejo por el otorgamiento de sus derechos, sus funciones y relación con el empleador y los demás trabajadores, de tal manera que se han generado diversas interpretaciones legislativas, jurisprudenciales y doctrinarias que le otorgan o restan beneficios laborales. Basta resaltar los comentarios del maestro Baltazar Cavazos, al decir que en la práctica los trabajadores de confianza están tan desprotegidos que para librarse de ellos basta con no aumentar su salario, para obligarlos a renunciar,¹ o en Néstor de Buen cuando afirma que ha sido motivo de comentarios poco serios la expresión *de confianza* asumiendo que los que no tengan tal carácter no son confiables, por lo que serían trabajadores *de desconfianza*.²

Las anotaciones siguientes pretenden obsequiar argumentos legales que delimiten la complejidad del tema, tomados desde la interpretación constitucional, legislación local e interpretaciones jurisdiccionales.

Palabras Clave: Estabilidad en el empleo, Trabajadores burocráticos, trabajadores al servicio del estado, trabajadores de confianza.

ABSTRAC

Confidence workers have meant a constant and complex debate about the granting of their rights, their functions and relationship with the employer and other workers, in such a way that various legislative, jurisprudential and doctrinal interpretations have been generated that grant or subtract benefits. It is enough to highlight the comments of the teacher Baltazar Cavazos, when he says that in practice the trusted workers are so unprotected that to get rid of them it is enough not to increase their salary, to force them to resign, or in Néstor de Buen when he affirms that it has been a reason of not very serious comments the expression of trust

¹ Cavazos, 2009, p. 100.

² De Buen, 2000, p. 15.

assuming that those who do not have such character are not trustworthy, therefore they would be workers of distrust.

The following annotations are intended to provide legal arguments that delimit the complexity of the issue, taken from the constitutional interpretation, local legislation and jurisdictional interpretations.

Key Words: Job stability, Bureaucratic workers, workers in the service of the state, trusted workers.

I. Las condiciones en el artículo 123 apartado A CPEUM y LFT

El artículo 123, en sus apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece las bases para regular las relaciones de trabajo en nuestro país, especificadas en la Ley Federal del Trabajo (LFT) para las relaciones entre el capital y trabajo, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), leyes o estatutos civiles para los servidores públicos con las entidades públicas, también llamadas burocráticas.

La estabilidad en el empleo es uno de los derechos consagrados para los trabajadores que, en la fracción XXI del 123 apartado A, obliga al patrono de cumplir con el contrato u otorgarle una indemnización cuando despida sin causa justificada a un trabajador; aunque la misma fracción permitió también excepciones a la estabilidad laboral, que se hallan reguladas en el artículo 49 de la LFT. Entre dichas excepciones se encuentran los trabajadores de confianza. Suele entenderse por estabilidad como el derecho de permanencia de un trabajador en su empleo, aún contra la voluntad de su empleador, o bien, como la negación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa.³

El argumento de esta limitación se debe a las *funciones especiales* ejercidas por los trabajadores de confianza, a saber: de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, de carácter general⁴, o que estén relacionadas con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Más aún, sus condiciones están comprendidas en el Título Sexto *De los trabajos especiales*⁵, y se les limita a participar en los recuentos de los trabajadores, integrarse a los sindicatos

³ Russomano, 1983, pp. 13 y 14.

⁴ Artículo 9 LFT. El significado del concepto de carácter general en los trabajadores de confianza, puede hallarse en: registro 2017094. Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia: Laboral. Tesis: I.13o.T.196 L (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, junio de 2018, Tomo IV, página 3281. Aislada.

⁵ De Buen, pp. 8, 24, 31, 62.

de los demás trabajadores, ser representantes de los demás trabajadores en organismos integrados por la Ley (artículos 183, 363, 931 fracción IV), participar en las utilidades de las empresas (para el caso de directores, administradores y gerentes generales de las empresas, artículo 129 fracción III), les pueden o no aplicar las condiciones de trabajo (artículo 184), están expuestos a ser rescindido de la relación laboral por la pérdida de confianza, aunque no coincida con las causas contenidas en el artículo 47, y no pueden ejercer el derecho de huelga⁶. Sólo son vigentes sus derechos al salario, seguridad social y, salvo que no exista causa justificada para su separación, volver a su puesto de planta (ordinal 186).

II. Las condiciones en el artículo 123 apartado B CPEUM y LFTSE

En materia burocrática los servidores públicos mantienen igualmente derechos como la jornada máxima, salario mínimo, vacaciones, descanso semanal o la estabilidad en el trabajo; no obstante, su relación es distinta a la del capital-trabajo, pues son los ejecutores de los fines del Estado, de ahí que su designación sea mediante sistemas establecidos, sus percepciones dependan de los presupuestos de las entidades públicas, y tengan responsabilidades adicionales como servidores públicos, entre otros.

En caso de una separación injustificada, generalmente los servidores públicos gozan de la estabilidad en el empleo al poder reclamar la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal (123 apartado B, fracción IX u *XI sí*), pero en los trabajadores de confianza al servicio del Estado queda limitado este derecho, pues gozan únicamente de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social (fracción 123 apartado B, fracción XIV). Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado esta limitación, al decir que la falta de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza al servicio del Estado resulta coherente con el nuevo modelo de constitucionalidad en materia de derechos humanos, que tampoco es contraria a la Constitución y que su falta de

⁶ Artículo 185 LFT. Sobre el no ejercicio de huelga, se halla en: registro: 2012720. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 118/2016 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 840. Tipo: Jurisprudencia. No pasa desapercibido que se llegó a considerar que los trabajadores de confianza podían gozar del derecho de libertad sindical, contenido en la fracción XVI Apartado A del artículo 123 CPEUM, véase registro: 2004349. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: XX.3o.1 L (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 3, página 1741. Tipo: Aislada.

estabilidad en el trabajo constituye una restricción constitucional, por lo que les resultan inaplicables normas convencionales.⁷

Si bien la misma LFTSE, en su artículo 5, enlista quiénes serán considerados como trabajadores de confianza, de acuerdo con los cargos y funciones ejercidos, también en su numeral 8 los excluye de su ámbito de aplicación, para dar oportunidad al ejercicio del servicio profesional de carrera⁸; no obstante, les restringe el derecho para formar parte de los sindicatos, y deja en suspenso las obligaciones y derechos sindicales a aquellos trabajadores sindicalizados que desempeñen el puesto de confianza (artículo 70).

Pese a la limitación de la estabilidad en el empleo hacia los trabajadores de confianza burocráticos al no ser reinstalados en caso de un despido injustificado⁹, a través del servicio profesional de carrera pueden gozar de la estabilidad en el empleo mediante la evaluación, actualización y profesionalización constante para conservar la titularidad de su puesto o aspirar a uno de mayor jerarquía dentro del mismo sistema o en su caso recibir una indemnización de tres meses y veinte días de salario para el caso de un despido injustificado, más no el pago de salarios caídos.¹⁰

III. Leyes burocráticas de las entidades federativas y sus municipios

Las legislaturas estatales ostentan la facultad de regular las relaciones de trabajo entre los municipios, estados y sus trabajadores, con base en las leyes o estatutos del servicio civil y con

⁷ Respectivamente, registros: 2005825, 2005824 y 2005823. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 21/2014 (10a.), 2a./J. 22/2014 (10a.) y 2a./J. 23/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, páginas 877, 876 y 874. Tipo: Jurisprudencia.

⁸ En los numerales 3, fracción IX, 4 y 6 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), se advierte la inclusión a este sistema a los servidores públicos de confianza, aunque igualmente excluye de esta Ley, entre otros, a los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos.

⁹ Registro: 2011126. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 22/2016 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 836. Tipo: Jurisprudencia.

¹⁰ Artículos 10, fracciones I y X, 11, fracciones III, IV y V, 35, 39, 44, 45, 46, 53, 54 y 55 LSPCAPF. Igualmente se pueden tomar como referencia sobre el derecho indemnizatorio: Registro: 2010743. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 171/2015 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 26, enero de 2016, Tomo II, página 1102. Tipo: Jurisprudencia. Sobre los salarios caídos se encuentra en registro: 2011125. Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 20/2016 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 834. Tipo: Jurisprudencia.

arreglo en el artículo 123 constitucional. Con la directriz de este precepto, las legislaturas estatales podrán establecer las condiciones laborales mínimas entre los entes y sus servidores públicos como mejor les convenga¹¹.

Con esta potestad, no es ajeno ver que haya Estados que limiten el derecho de la estabilidad en el empleo a los servidores públicos de confianza, como la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios y la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, o bien otorguen esa estabilidad, como en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en su momento la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios¹² y la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.

Una particularidad de la Ley del Servicio Civil de nuestro Estado, reside en la potestad que ostentan los trabajadores de confianza para convertirse en trabajadores de base, con base en la fracción II del numeral 8, con la salvedad de que, entre otros requisitos, tal derecho lo condicionen a la opinión del sindicato y a juicio del Tribunal. Sobre esos puntos, vale decir que el primer requisito puede atentar contra la libertad sindical, pues se condiciona la injerencia del sindicato de trabajadores de base para conceder dicho beneficio¹³, y el segundo no especifica en qué consistirá la actuación del Tribunal.

En el mismo contexto, la fracción IV del numeral 8 de la Ley permite también que un trabajador de confianza que haya sido despedido sin justificación por su empleador, pueda ejercer las acciones contenidas en el diverso 33, sea el reclamo de una indemnización de tres meses de salario o la reinstalación en su empleo en los mismos términos y condiciones en que

¹¹ Artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI de la CPEUM. En este último artículo, la SCJN interpretó que como el Constituyente no ciñó los apartados A o B del 123 constitucional, para **regular las relaciones** burocráticas estatales, las legislaturas estatales podían regular las relaciones con los organismos públicos descentralizados locales, con base en los apartados A, B o mixtos. Registro: 2012980. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 130/2016 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 1006. Tipo: Jurisprudencia.

¹² Artículos 1, último párrafo y 5 Artículos de la Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios; 15, 23, 55, fracciones I y III, 62 y 63 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango; 4o., 5o., 8o., 23, 24, fracción XIV, 43, 45 y 52 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; artículos 8,23 y 26 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de 20 de enero de 2001.

¹³

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232. Véase artículos 100 de la ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas y 2 del Convenio 87 de la OIT, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

se venía desempeñando. Como podrá observarse, esta Ley se considera progresista, al generar el beneficio de la estabilidad en el empleo al trabajador de confianza, por darle el derecho de convertirse en trabajador de base y reclamar la indemnización o reinstalación en caso de despido injustificado. Así desde la exposición de motivos del Decreto 75, se puede advertir lo siguiente:

Tiempo hubo cuando, lo mismo en Zacatecas que en otras entidades federativas, el trabajador al servicio del Estado ocupaba una situación precaria. Cada cambio político de la administración y hasta cualquier cambio de jefes de oficina, significaba la pérdida del empleo con la consecuente zozobra económica y moral para los trabajadores. Los empleos en las oficinas del Estado se consideraban como legítimo botín de los políticos afortunados. Esa situación afectaba grandemente el carácter de la política estatal.

(...) Los trabajadores de confianza tendrán, no únicamente derecho a disfrutar las medidas de protección al salario y de la seguridad social, sino que, por vez primera, disfrutarán de la prerrogativa de convertirse en trabajadores de base siempre y cuando se cumplan razonables requisitos.

Tales beneficios otorgados al trabajador de confianza, significaron en gran medida la posibilidad de demandar a las entidades públicas ante el entonces Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, por los despidos injustificados de que eran objeto y obtener el pago de su indemnización o su reinstalación, incluso de que tales determinaciones fueron convalidadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito en el Estado, mediante ejecutorias de amparo directo promovidos por las entidades. Con ello, se le otorgó el beneficio de estabilidad el empleo y se dejó de lado la limitación contenida en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por su parte, sin excluir a los de confianza, el numeral 15 de dicha Ley dice que el cambio de las entidades públicas no afectará a los derechos de los trabajadores, con lo que se interpreta que los cambios de administración no deben trastocar los derechos de los trabajadores, entre ellos el más importante que es su estabilidad en el empleo, aunado al nombramiento definitivo que llegue a tener.

De lo dicho, queda claro que la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas otorga a los servidores públicos de confianza la estabilidad en su empleo, al poder reclamar la indemnización o reinstalación ante un despido injustificado, o bien convertirse en trabajadores de base, previos requisitos administrativos, pero también subyace la pertinencia del servicio profesional de carrera, considerado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y

Municipios de Zacatecas, como referencia para que los servidores públicos de confianza puedan capacitarse, profesionalizarse, tener de la permanencia en el sistema o gozar de un ascenso laboral. Para ese efecto, bien valdrá expedir el reglamento o manuales respectivos.¹⁴

Esta propuesta igualmente protege los derechos de estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza del Estado y Municipios de Zacatecas, y es congruente con las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al indicar que:

*(...) sobre este tipo de servidores públicos descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, ya sea que la presidan o porque tengan una íntima relación y colaboración con el titular responsable de la función pública, en cuyo caso la remoción libre, lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público.*¹⁵

Lo dicho anteriormente significa la posibilidad de replantear jurídicamente la condición de la estabilidad en el trabajo de los trabajadores de confianza burocráticos, con base en los preceptos constitucionales y legales, los pronunciamientos jurisprudenciales, con la finalidad de adecuar la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas a las necesidades locales, sea para mantener la postura progresista de nuestra legislación o bien, adecuarla al servicio civil de carrera y acorde con el contexto nacional.¹⁶

14 En los artículos 3 fracción VII, 4, 5, 23 fracción IV, 41 de dicha Ley, están contemplados los servidores públicos de confianza como parte del servicio civil de carrera, además de la permanencia en el sistema de acuerdo con su actualización, profesionalización y evaluación constante.

15 Registro digital: 2005825. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Laboral. Tesis: 2a./J. 21/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 877. Tipo: Jurisprudencia

16 En el plano nacional, Sergio García y Érika Uribe, proponen crear un estatuto especial para los trabajadores de confianza, ante la ausencia de regulación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. GARCÍA y URIBE, 2014, p. 53.

Fuentes:

CAVAZOS FLORES, Baltazar. 2009. *40 lecciones de derecho laboral*. Trillas. México.

DE BUEN LOZANO, Néstor. 2000. *Los derechos del trabajador de confianza*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-UNAM. México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/77/tc.pdf> Consultado el 11 de marzo de 2021.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS, Érika. *Derechos de los Servidores Públicos. Nuestros derechos*. 2014. Instituto Nacional de la Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 3ª edición. México.

<https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/67296.pdf> Consultado el 14 de marzo de 2021.

RUSSOMANO MOZART, Víctor. 1983. *La estabilidad del trabajador en la empresa*. 3º edición. UNAM. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Ley Laboral de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala y sus Municipios

Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos

Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de 20 de enero de 2001

Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas

Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas

Convenio 87 de la OIT.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312232 Consultado el 10 de marzo de 2021

