



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN DERECHO CON TERMINAL EN DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**

TESIS:

**“DERECHOS HUMANOS DEL TRABAJO BAJO EL PRINCIPIO DE
PROGRESIVIDAD; CASO DE LOS TRABAJADORES DEL H. AYUNTAMIENTO DEL
MUNICIPIO DE PUEBLA”**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DERECHO CON TERMINAL EN DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL**

PRESENTA:

MIGUEL ANTONIO CANDIA DELGADILLO

MATRÍCULA: 214471211

DIRECTOR DE TESIS

Doctor Jacinto García Flores

Puebla, Pue. noviembre de 2016

ÍNDICE

Introducción.....	Pág. 4
-------------------	-----------

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes en México y panorama actual de la regulación de los trabajadores públicos

I.1	Antecedentes en México de la regulación de los trabajadores públicos.....	8
I.2	Neoliberalismo	21
I.3	Tendencias Internacionales en cuanto a la administración pública.....	30
I.4	Profesionalización y mérito en el trabajo público	36

CAPÍTULO SEGUNDO

Nuevo paradigma constitucional, el Garantismo y los Derechos Humanos en México

II.1	Garantismo.....	41
II.2	Derechos Humanos Reforma Constitucional en México, 2011.....	46
II.3	Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el trabajo suscritos por el Estado Mexicano	59
II.4	Consideraciones doctrinales.....	62
II.5	Los trabajadores de confianza.....	66
II.6	Trabajadores de confianza en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución.....	72

CAPÍTULO TERCERO

Los trabajadores de confianza en la Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento, estudio comparativo, el antes y el ahora de su regulación.

III.1	Exposición de motivos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento publicada el once de diciembre de dos mil trece.....	82
III.2	Estudio comparativo del marco legal de los trabajadores de confianza al servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.....	86
III.2.1	Comparación por cuanto hace al concepto de trabajador.....	91
III.2.2	Comparación en cuanto a la categoría de los trabajadores.....	93
III.3	Jurisprudencias relacionadas con los trabajadores de confianza en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución.....	117

CAPÍTULO CUARTO

Servicio Civil en el Ayuntamiento del Municipio de Puebla frente al caso del Reino Unido de la Gran Bretaña.

IV.1	Servicio Civil de los trabajadores de confianza, merito en el Ayuntamiento del Municipio de Puebla.....	136
IV.2	Estadísticas de la información pública del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.....	144
IV.3	Derecho Comparado, el trabajo público en el Reino Unido de la Gran Bretaña.....	150

IV.3.1	El Gabinete.....	151
IV.3.2	Los Ministerios.....	151
IV.3.3	Agencias Gubernamentales y Departamentos.....	151
IV.3.4	Agencias Ejecutivas.....	152
IV.3.5	Cuerpos Gubernamentales distintos a Ministerios, Departamentos y Agencias Ejecutivas.....	152
IV.3.6	Gobiernos locales.....	153
IV.3.7	Servicio Civil en el Reino Unido.....	153
	Conclusiones.....	158
	Propuesta.....	162
	Bibliografía.....	165
	Cibergrafías.....	167
	Legislación.....	169
	Anexo1 Cuestionario dentro de la solicitud de información pública a través del sistema INFOMEX con número de folio 071915 al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.....	172
	Anexo 2 Contestación de solicitud de información pública a través del sistema INFOMEX con número de folio 071915 al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.....	175

INTRODUCCION

La tendencia en el mundo del Derecho del Trabajo en la actualidad derivada de las recurrentes crisis económicas y la adopción en la mayoría de los países con las economías más grandes del mundo, del sistema neoliberal, centra su atención en los trabajadores como aquel elemento del proceso económico que debe resistir los cambios, en su mayoría disminución, en sus condiciones laborales y derechos adquiridos en pos de la conservación de las fuentes de trabajo. Los recortes en esos costos laborales se traducen en una mejor posición de la empresa frente a las demás.

Así hemos visto como la flexibilización ha sido la bandera de la competitividad y productividad de los países y meta de los empresarios, quienes demandan de sus gobiernos la adopción de mecanismos de mercado y flexibilización (*p. ej. outsourcing, libertad de despido*) desde la legislación en las relaciones de trabajo con miras a incrementar la posición competitiva y productiva del país en su conjunto, a costa de los derechos de los trabajadores.

El sector público no ha sido la excepción. Ante un panorama de recursos públicos cada vez más escasos, el Estado se ve presionado y orillado a la introducción de la flexibilidad de las relaciones laborales aún dentro del sector público. Esta búsqueda de flexibilidad puede ser encontrada, por ejemplo, en la contratación de “trabajadores por honorarios”, mismos que carecen de prestaciones laborales y de seguridad social y que por tanto representan un ahorro para el Estado respecto a un trabajador formal que cuenta con todas las prestaciones.

Este estudio dentro del panorama antes descrito se centra en las reformas a La Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, publicadas el once de diciembre de dos mil trece. En particular, en este caso centramos el estudio en un aspecto específico de la Ley, lo relativo a los denominados “trabajadores de confianza”, no solo por la importancia que revisten los mismos, sino porque al ser dichos trabajadores sujetos a la libre designación y por tanto remoción y por tanto al ser un caso de excepción

al principio adoptado por el sistema mexicano del derecho del trabajo de estabilidad en el empleo, resulta relevante comparar la legislación anterior y la actual con objeto de encontrar cuales son las implicaciones desde el punto de vista que abren igualmente las reformas constitucionales referentes a los Derechos Humanos.

No solo el estudio analítico de la figura de los trabajadores de confianza, así como los diversos supuestos donde su tratamiento se encuentra justificado, sino además el proponer un esquema dentro del cual dicha figura esté totalmente determinada desde la Constitución sin dejar en manos del legislador ordinario usarla indiscriminadamente ampliando su rango de acción, volviéndola de un caso excepcional a la regla general.

Por tanto, el estudio se encuentra estructurado a través de cuatro capítulos en el primero se habla de los Antecedentes en nuestro sistema jurídico de la legislación reguladora de los trabajadores al servicio del Estado, los distintos esquemas que se idearon a lo largo del tiempo, los distintos ordenamientos jurídicos que se aplicaron al respecto en el país hasta llegar a nuestro marco jurídico actual.

Dentro del mismo capítulo se hace una mención a las doctrinas económicas imperantes en el mundo occidental y sus repercusiones en nuestro país, así como las tendencias internacionales dentro de la Administración Pública derivada de las estrategias de los Organismos Internacionales, así como los aspectos del mérito y profesionalización en la Administración Pública como rasgos fundamentales de la misma.

El segundo capítulo por otro lado toma el tema central de los Derechos Humanos a raíz de la reforma constitucional del año dos mil once en nuestro país. Así, inicia abordando la Teoría del Garantismo como base del nuevo paradigma de protección de los Derechos Humanos, posteriormente se tratan los principales puntos que introduce la reforma constitucional de la materia y en relación con ello los Tratados Internacionales obligatorios para el Estado Mexicano en materia de Trabajadores Públicos.

Dentro del mismo capítulo se hace una aproximación al tema de los trabajadores públicos, y en especial a las distintas clases de trabajadores, los de confianza, tanto en el mundo privado como dentro de la Administración Pública.

En el Capítulo tercero se aborda la legislación de los trabajadores públicos en especial de los trabajadores de confianza. Desde el aspecto constitucional, así como la legislación reglamentaria del Artículo 123 Apartado A y la relativa al Apartado B, mismas que resultan marco de referencia y base de la legislación municipal, misma que se estudia en su texto vigente, así como la ley ya derogada. El método de análisis es a través de la comparación de las distintas legislaciones. Se continúa dentro del capítulo tercero con un estudio acerca de jurisprudencias relativas a los trabajadores de confianza.

El último capítulo retoma la teoría planteada en los primeros dos capítulos para estudiar las disposiciones jurídicas relativas a los trabajadores de confianza en el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Asimismo, a través de los gráficos se presenta la información pública proporcionada por el H. Ayuntamiento relativo a los trabajadores de confianza. Por último, se trata el régimen laboral de los trabajadores en el Reino Unido de la Gran Bretaña resaltando la Institución del Servicio Civil y sus principios.

A lo largo de la investigación se utilizaron los métodos generales de la Ciencia, así como los específicos. El método deductivo que parte de lo general a lo particular, así como el método inductivo, que haciendo el proceso inverso sirve para, partiendo de lo particular se llega a generalizar y crear nuevo conocimiento.

Así mismo se hizo uso del método histórico lógico con la finalidad de analizar no solo los antecedentes del sistema burocrático en el país, sino también en el caso de los trabajadores municipales. El método de análisis síntesis se utilizó con el objeto de realizar la descomposición y unión de las características, partes, cualidades y relaciones que existen en la categorización de los trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y los derechos fundamentales de los trabajadores comparándolos con las anteriores categorizaciones y las de las diversas legislaciones a estudiar.

El método cuantitativo también fue base de la presente investigación tomando como base el estudio de los datos estadísticos con que se cuenta referente al número de trabajadores totales del H. Ayuntamiento así como su segmentación en las diferentes categorías y puestos. Esto a través de los años anteriores y posteriores a la entrada en vigor de la nueva legislación.

Como técnicas de investigación se utilizaron las documentales a través de la realización de fichas bibliográficas para tener el sustento del marco teórico. Asimismo, se utilizaron las técnicas de campo en cuanto hace al estudio de los datos estadísticos que se obtuvieron a través de sistema INFOMEX, relacionados con el tema a estudiar.

Para concluir se realizó una propuesta de adición al artículo 123 Apartado B de la Constitución para la delimitación del concepto de trabajador de confianza y evitar la proliferación de los mismos en las leyes locales retomando la idea de Unidad del Derecho del Trabajo en pos de la protección del derecho humano de los trabajadores al acceso a una vida digna a través del desempeño de su actividad laboral.

CAPITULO I

Antecedentes y panorama actual de la regulación de los trabajadores públicos

I.1. Antecedentes en México de la regulación de los trabajadores públicos

En la construcción del artículo 123, fuente del Derecho del Trabajo en general, influyó, fue determinante y punta de lanza la corriente humanista que derivó en el establecimiento del Derecho Social, protector de la clase social trabajadora, de naturaleza imperativa e irrenunciable. Un conjunto de normas mínimas en favor de cualquier persona que haga de la prestación de sus servicios una forma de vida.¹

A decir del pensamiento posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, por tanto, del artículo 123 y por cuanto hace a la referencia del mismo en aplicación a los trabajos dentro del Sector Público, Vicente Lombardo Toledano, citado por el autor Felipe Remolina Roqueñí estableció que, si bien el mismo artículo se construyó por la clase obrera, abarcando todo contrato de trabajo, no fue aspiración de dicha clase que el mismo abarcara al trabajo del sector público.²

Este pensamiento deriva de la concepción de clase propia de aquella época, en la cual se consideraba el derecho del trabajo derivado del artículo 123, exclusiva de la clase proletaria, sin abarcar en la misma a la clase “burócrata”, a la que consideraba dentro de la clase media instruida, temerosa, y que, por tanto, era ajena a la lucha de clases proletaria. Siendo que de la misma nunca recibió apoyo ni se sumó a la conquista de los derechos mínimos, y que por tanto, las conquistas alcanzadas solo eran para aquellos que las habían conseguido, a saber, la clase proletaria, ajena a la clase media que conformaban los burócratas.

¹ Pallares y Lara, Sergio *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Editorial Porrúa, 2007, p.p. 1-3.

² Lombardo Toledano, Vicente *La libertad sindical en México*, México, Taller David Alfaro Siqueiros, Universidad Obrera de México, 1974. p.p. 112, 113.

En otra línea de pensamiento posterior, el Doctor Santos Azuela establece que el artículo 123 al comprender en su ámbito de acción y, por tanto, al abarcar dentro de su protección a cualquier contrato de trabajo, eleva a rango de derecho social la relación de servicios personales entre el Estado y sus empleados, acabando con la larga tradición del derecho civil y administrativo, en la que entre el trabajador y el Estado solo existía una relación de corte unilateral y administrativa.³

Estas ideas sin lugar a dudas encuentran su origen en el pensamiento de Don Mario de la Cueva, para quien, el Derecho del Trabajo es un derecho que abarca, o al menos, debería abarcar, a toda la clase trabajadora, y no solamente a uno de sus subespecies. De ahí que uno de los caracteres que el mismo da al Derecho del Trabajo, dentro del cual se encuentra sin lugar a dudas el Derecho Burocrático, es la fuerza expansiva del mismo como una aspiración de universalidad.⁴

Podemos encontrar como antecedente del sistema burocrático actual la institución del “patronato”, mismo que en la época anterior a La Reforma, consistía en el derecho del soberano a nombrar y sustituir discrecionalmente a todos sus subordinados tanto en el empleo civil, militar y eclesiástico. En esta institución, por tanto, podemos encontrar el antecedente histórico de los artículos posteriores que, en el plano constitucional, dieron dicha potestad al titular del Poder Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los funcionarios cuyos nombramientos la misma norma no contemplara de alguna otra manera.

Así, la Constitución de 1857 incluyó la atribución del Presidente de la República de designar y remover a todos los funcionarios de su administración. Lo mismo ocurrió con las atribuciones consignadas para el titular del Poder Ejecutivo en las reformas a la Constitución de 1857 de 1917. Sin embargo, el artículo 123 de la misma, al elevar el trabajo

³ Santos Azuela, Héctor, *Perspectiva y aspectos nodales del Derecho del Trabajo Burocrático*, publicado en la Revista del Centro de Investigaciones, Año IX, México, 16 de abril del 2005.

⁴ De la Cueva, Mario, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 20ª ed., México, Editorial Porrúa, 2005, t.I, p. 196.

a nivel constitucional, consignando una serie de derechos mínimos modificó la idea misma en que se concebía a la burocracia, y por tanto la extrae de la esfera mercantil, administrativa y se erige en Derecho Social.⁵ Por lo que el establecimiento de los derechos mínimos de todo trabajador dentro del artículo 123 alcanzaron también y por fuerza a los trabajadores al servicio del Estado.

A partir de dicho momento se comienza un largo camino en la construcción del sistema de derechos y garantías de los trabajadores al servicio del Estado, iniciando con la referente a la competencia local para dictar las Leyes referentes al trabajo, quedando, por tanto, al arbitrio de las legislaturas estatales la protección a los derechos de los trabajadores del Estado.

En las legislaciones que siguieron a la promulgación del artículo 123 y de la competencia local para el dictado de las leyes referentes del trabajo, se siguieron dos tendencias por cuanto hace a los trabajadores al servicio del Estado, por un lado, unas reconocieron los derechos de los empleados públicos y otras que los excluyó sujetándolos a una ley especial denominada, en la mayoría de los casos, como una ley del Servicio Civil.

Así, la Ley de Veracruz de 1918 establecía que la relación de los empleados con el Estado no era de naturaleza laboral, ya que los funcionarios ejercían un mandato conferido por el pueblo en el cuál recaía la soberanía y por tanto no podía sujetarse a la misma ley que los trabajadores de la industria.

La ley de Yucatán de 1918 no consideró al Estado, ni a sus Municipios, como patrones. En el caso del Estado de Nayarit, la Ley de 1918 excluye de su aplicación a los contratos de los empleados y funcionarios públicos con el Estado, al igual que la de Michoacán de 1921, Chihuahua por su parte incluso prohíbe Sindicatos y Huelgas de los servidores públicos. Aguascalientes en 1928 no reconoce como patrones a los Municipios ni al Estado, siendo

⁵ Remolina Roqueñí, Felipe, *El Derecho Burocrático en México*, México, Secretaría de Gobernación, 2006, p. 15.

de los jefes de las oficinas públicas la atribución de la libre remoción de los empleados sin derecho a reclamar indemnización, salvo la de una decena de sueldo al momento de la separación.

En otro tenor, la Ley de Sinaloa, de 1920 incluye dentro de su ámbito de aplicación a toda actividad humana en producción, circulación de la riqueza y por tanto incluye a los empleados del gobierno. En ese mismo orden de ideas la Ley del Estado de Coahuila incluyó a los burócratas dentro del marco de protección de la misma. La Ley Reglamentaria del Trabajo del Estado de Durango de 1922 reconoce al gobierno y sus municipios como patronos y establece que el empleo de los servidores públicos es el que se presta en virtud de un nombramiento, y además el derecho a no ser cesados sino por ineptitud debidamente comprobada en el empleo, consignando el derecho a la indemnización de tres meses de sueldo de no comprobarse. La Ley de Puebla del 14 de noviembre de 1921 incluye un capítulo especial, el VI, relativo a: De los empleados públicos. Prevé la jornada máxima, el pago del aguinaldo, vacaciones y el derecho de huelga de los mismos.

En el plano federal y por cuanto hace al entonces Distrito Federal y los Territorios Federales, en mayo de 1919 se discutió y aprobó el proyecto de: "Ley del Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales"⁶, en esta Ley se dejan fuera a los funcionarios, empleados tanto de la Federación como de los Municipios, ya que los mismos debían estar regidos por la Ley y Reglamentos respectivos. Proyecto sin embargo, que no alcanzó el grado de Ley.

En la discusión del proyecto por parte del Poder Legislativo se escucharon posturas diversas, unos por su lado manifestaban que era difícil incluirlos en la legislación, ya que había reglamentos específicos, otros por el contrario se expresaban por la idea de que los derechos consignados en el artículo 123 les eran extensivos a los trabajadores al servicio del estado. Otros argumentaban la exclusión de los servidores públicos de la legislación en base a la distinción entre salario, y sueldo uno propio del asalariado y el otro del servidor público, ya que este último, el sueldo, era fijado previamente en el presupuesto, por lo que

⁶ *Ibidem*, p. 19.

no podía libremente negociarse como pasaba en la industria, además de que, en otros aspectos, como el reparto de las utilidades, el Estado no podía tomarse como un patrón.

En el año de 1919 la huelga de maestros en el Distrito Federal, derivada a su vez de la reforma orgánica que sufrió el mismo, que dejaba en manos de los recién creados Municipios del Distrito Federal, el pago de los sueldos de los profesores, sin contar los mismos con recursos propios para sufragarlos, se siguió discutiendo el derecho de los trabajadores del Estado a la huelga, ya que la visión oficialista sigue sosteniendo la tesis del derecho de patronato que tiene el Estado sobre los funcionarios del poder público.

Los criterios hechos valer en el párrafo anterior incluso fueron sostenidos por el ilustre Luis Cabrera, en distintas editoriales publicadas en el periódico El Universal.⁷ A decir de Néstor de Buen Lozano, Luis Cabrera formaba parte del ala conservadora allegado al Presidente Carranza dentro del Constituyente de 1917, por lo que es entendible el punto de vista acerca de la ausencia del derecho del Magisterio a la Huelga.⁸

La jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de aquella época sostuvo que el Presidente de la República estaba debidamente facultado para nombrar y remover libremente a todo el personal de las oficinas públicas, con lo que excluía de la aplicación del artículo 123 a los empleados y funcionarios públicos.

Los diferentes conflictos laborales en diversas ramas industriales, como los ferrocarrileros, petroleros, mineros y textil, hicieron que el Ejecutivo Federal, por la vía de acuerdos administrativos, atrajera la solución de los conflictos a su competencia. Por lo que, de facto, se comenzó a gestar la federalización de la atención de los conflictos laborales de ciertas industrias.

⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁸ De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999, p. 342.

Como otro antecedente y por cuanto hace a la Seguridad Social, se puede establecer que los primeros trabajadores en gozar de pensiones, mismas que eran manejadas por la Secretaría de Hacienda, hasta el año de 1922, fueron los trabajadores al servicio del Estado, en su plano Federal. Posteriormente en 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles y se crea la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, misma que se encontró vigente hasta el año de 1947 cuando se promulga la Ley de Pensiones Civiles que incluía dentro de su protección la salud, préstamos y pensiones bajo distintos supuestos.⁹ Siendo hasta el año de 1959 que se crea la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La federalización de la Ley Laboral de 1931 del 18 de agosto, publicada el 28 del mismo mes y año, estableció en el artículo 2º que “las relaciones entre el estado y sus servidores estarían regidas por las leyes del Servicio Civil que al efecto se expidiesen”. La competencia para legislar acerca de las relaciones laborales del Estado con sus empleados y funcionarios, por tanto, quedaron en manos tanto del Poder Legislativo de la Federación, como de las legislaturas locales para que en el ámbito de sus competencias expidiesen las leyes relativas al Servicio Civil.

A decir de Dávalos Mejía, la razón que se tuvo para excluir de la Ley Laboral de 1931 a los trabajadores al servicio del Estado, fue que dotarlos de todos los derechos que tiene un trabajador de la iniciativa privada podría dar pie a la paralización del Estado.¹⁰

Como primer antecedente de la legislación burocrática federal encontramos el proyecto de Ley del Servicio Civil del Poder Ejecutivo Federal de 1920 discutido en la Cámara de Diputados. En su exposición de motivos se establecía la necesidad de abatir el burocratismo, estableciendo para ello el servicio civil y con ello conformar la base de la

⁹ Ochoa León, Sara María, *Seguridad Social*, [en línea], México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 20 de abril de 2006, [citado 4-03-2016], Disponible en línea en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_ssocial.htm

¹⁰ Dávalos, José, *El Artículo 123 constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios*. [en línea], México, [citado 2-06-2016], en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/683/6.pdf>

reorganización de la administración pública federal. Asimismo, se proponía acabar con el padrinazgo al establecer la carrera administrativa a través de Juntas Calificadoras, un sistema escalafonario, exámenes de ingreso, premios y recompensas.¹¹

Se distinguía al Servicio Civil como todo trabajo que se desempeñara en oficinas del Poder Ejecutivo Federal, por funcionarios o empleados civiles. Excluía al Presidente de la República, Secretarios de Estado, Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a quienes el Presidente de la República se encontraba en libertad de nombrar y remover.

El segundo proyecto de Ley del Servicio Civil, es la que se discutió en 1924 igualmente en la Cámara de Diputados y se denominó “Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo”, del año de 1925, en cuya exposición de motivos se establece que se debía separar la naturaleza intrínsecamente política del Poder Legislativo de la de las personas que dentro del mismo Poder prestaban sus servicios, ya que no es posible ni deseable que cada cambio de legislatura, cambiaran también los trabajadores de la misma, generando que no hubiera profesionalización del personal.

Este proyecto de legislación es un antecedente importante ya que en el se consigna la protección a la estabilidad de los empleados y funcionarios del Poder Legislativo, contrario a lo que pasaría en las posteriores legislaciones, la protección se extendía a casi todo empleado y funcionario, quedando solamente excluidos puestos como el Contador Mayor de Hacienda y Oficiales Mayores de las Cámaras. Se pretendió además el crear Comisiones del Servicio Civil para regular el ingreso y ascenso del personal.

En cuanto a la clasificación de los trabajadores se distinguió en separarlos de acuerdo a sus funciones en: técnicos, administrativos y obreros. Establecía un periodo a prueba de tres meses y después de cinco años alcanzaban la inamovilidad. Los técnicos debían pasar exámenes para el ingreso y permanencia en el puesto. El cese solo era permitido previa

¹¹ Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.*, nota 5, p. 24, 25.

resolución de la Junta de Honor por no cumplir órdenes, ineptitud, faltas graves o incluso por “economía”, en cuyo caso debían ser indemnizados con tres meses de su sueldo.

Como se ha dicho, dichos esfuerzos por dotar a los trabajadores al servicio del estado de una legislación que los protegiera quedaron en proyectos dictaminados y discutidos únicamente en la Cámara de origen, que fue la de Diputados, sin que llegaran a cristalizarse en leyes.

Así, en el año de 1934, bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez se emite el 12 de abril, el “Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, dicho acuerdo interno del Ejecutivo Federal por tanto, al entrar en vigor, puede considerarse como un primer antecedente, si bien parcial, ya que únicamente alcanzó a los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo Federal, de las posteriores legislaciones burocráticas, aunque el mismo solo haya estado vigente hasta el treinta de noviembre, fecha en que terminó el periodo presidencial dando inicio al del General Lázaro Cárdenas.¹²

En su exposición de motivos, escrita en primera persona por el Presidente Abelardo L. Rodríguez,¹³ manifiesta que por la naturaleza de los servicios, la clase de los trabajadores al servicio del poder público, no quedaron incluidos en la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero que no quedaron olvidados al decir del artículo 2º de dicha Ley que establecía, como lo hemos dicho anteriormente, que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que se expedirían en su oportunidad, y que por lo tanto, al no haberse dictado ley al respecto, es que había para dicha clase una promesa por cumplir.

Por lo que, sin la legislación relativa a la organización del servicio civil, seguía vigente el derecho de patronato que recaía en el Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todo funcionario y empleado de la Administración Pública Federal cuyo

¹² De La Cueva, Mario, *op. cit.*, nota 4, p. 196.

¹³ Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.*, nota 5, p. 27.

nombramiento no esté determinado dentro de alguna otra previsión legal dentro de la Constitución.

En palabras del Presidente Abelardo L. Rodríguez, este derecho le parecía repugnante¹⁴ y por lo tanto, una vez asumida la máxima magistratura, resolvió y dio la orden a todo su gabinete de que ningún funcionario ni empleado fuera removido de su empleo sino por causa a todas luces justificada. En virtud de ello renuncia a la potestad que le otorga la Constitución y acoge un régimen interno para admitir y nombrar a los servidores del gobierno federal, establece derechos, obligaciones y recompensas a los mismos, establece garantía de no remoción sin causa justa debidamente comprobada ante Comisiones del Servicio Civil, antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, todo esto hasta el último día de su gobierno.

De dichas disposiciones internas se excluían a militares, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador Federal y del Distrito Federal, Tesorero de la Federación, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Jefes de Departamentos, Jefes de oficinas, y los análogos, así como los supernumerarios, trabajadores por contrato, secretarios particulares, ayudantes, choferes y servidumbre .

El veintitrés de noviembre de 1937, siendo ya Presidente el General Lázaro Cárdenas, se presenta al Senado el proyecto de ley del denominado “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Poder Ejecutivo Federal” en cuya exposición de motivos se recogía el hecho de que los servidores públicos carecían de una legislación que estableciera sus derechos mínimos que los trabajadores en general ya habían alcanzado, a pesar que entre estos y aquellos coincidían plenamente las expectativas e inclinaciones. Introduce ya el término de “trabajador de confianza”, mismos que, a decir de la exposición de motivos del proyecto presentado por el Ejecutivo, se encuentran en una situación especial que permite su libre designación y remoción por parte de los titulares.¹⁵

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ De La Cueva, Mario, *op. cit.*, nota 4, p. 196.

Así, se considera que todo el que preste sus servicios materiales intelectuales o ambos al Ejecutivo Federal, exceptuando a la Secretaría de la Defensa Nacional, Departamentos Autónomos, Procuraduría Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales. Establece también la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo. Proponía el que las Condiciones de Trabajo fueran fijadas por el titular de la dependencia, escuchando al Sindicato.

Sin embargo, el proyecto original fue sujeto a cambios por parte de la cámara de origen al hacer extensivo el mismo al Poder Judicial y el Legislativo, manteniendo la exclusión de la Secretaría de la Defensa y las Policías, así como excluye las empresas propiedad del Estado, aquellas que hayan sido expropiadas y los Organismos Públicos Descentralizados, mismos que serán regidos por la Ley Federal del Trabajo.

El proyecto fue turnado a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1937, las modificaciones hechas por la revisora consistieron de manera general en: incluir a los trabajadores de materiales de guerra, excluyendo a los de las armas y policías que se regirían por sus propios estatutos. Requisito para ser empleado público, el ser mexicano por nacimiento, reducción de la edad para acceder al nombramiento (14 años). Otorgamiento de licencias pre y pos natales a las empleadas públicas, se autorizan los descuentos al salario por órdenes de autoridad jurisdiccional, multas sindicales, los relativos a las pensiones civiles así como la inclusión de la figura de beneficiarios y el procedimiento para su expedita designación y pago respectivo de las prestaciones que le hubieren correspondido al trabajador.¹⁶

En cuanto hace a la promoción y ascenso de los empleados públicos se estableció la preferencia con base en la antigüedad y eficiencia sumando un factor meramente político entendible por la lógica de Partido Único, la llamada “afinidad ideológica”, la cual, en caso de igualdad de condiciones, sería el factor de desempate. Asimismo, la afinidad ideológica

¹⁶ Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.*, nota 5, p. 32.

es punto de desempate y preferencia en las cuestiones relativas a los conflictos entre Sindicatos para determinar al mayoritario, así como la prohibición legal a la Central Única reconocida por el Gobierno, para sumarse a alguna otra organización sindical.

La opción de supresión de plazas está contemplada siempre y cuando el Estado pague al trabajador tres meses de salario. En otro punto dentro de la legislación, que puede ser visto como un mecanismo de control, se establece que toda licencia, solicitud de ascenso, quejas y renunciaciones debería ser presentada a través de los Sindicatos, por lo que los mismos se convierten en un filtro natural y condicionantes de cualquiera de dichos actos.

Al final del proceso legislativo las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados no fueron tomadas en consideración por la Cámara de origen, la de Senadores, y el proyecto fue enviado para su publicación el 5 de diciembre de 1938. En dicho estatuto, además de crearse el Tribunal Federal de Arbitraje, se establecieron Juntas de Arbitraje dentro de las dependencias y entidades.

Posteriormente a la entrada en vigor del llamado Estatuto Cardenista y ya durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho en el año de 1941 presentó y se aprobó una iniciativa de reforma al Estatuto, siendo importante destacar, en cuanto a los trabajadores de confianza, que dicho proyecto establecía una definición de las funciones propias de un trabajador de confianza, además de enumerar ciertos puestos que serían de dicha naturaleza. En cuanto al ámbito de aplicación, se excluye a los cuerpos de seguridad dentro de los llamados centros penitenciarios. Se incluyen reformas al escalafón siendo que la preferencia va a estar determinada por la capacidad y antigüedad como factor de desempate. En el plano de órganos de aplicación del Estatuto, se suprimen las Juntas de Arbitraje internas para dejar al Tribunal Federal de Arbitraje como el competente para conocer de los asuntos.

El Estatuto reformado continuó en vigor sin modificaciones durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho y Adolfo Ruiz Cortines, sin embargo su aplicación dio pie a ciertas controversias, sobre todo las suscitadas en el sexenio de Manuel Ávila Camacho, ya que al

ser aplicable el Estatuto para todos los trabajadores de los tres Poderes de la Unión, dio pie al recelo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la misma, según lo que en ese entonces establecía el artículo 107 Constitucional, y su Ley Orgánica, facultaba al Pleno a nombrar, remover y reducir a su personal. Llegándose incluso a dar el caso de no reconocer, por parte de la Corte, la competencia del Tribunal Federal de Arbitraje para conocer de asuntos en los que la misma fuera parte.¹⁷

Ya en el sexenio de Adolfo López Mateos, quien se desempeñó como Secretario del Trabajo y Previsión Social durante el sexenio del Presidente Ruiz Cortines, en el año de 1959 envió a la Cámara de Senadores el proyecto del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La motivación expuesta en la propuesta era la necesidad de elevar a rango constitucional los derechos mínimos de los empleados públicos, se dio solución al conflicto entre Poderes al excluir del artículo 123 a los funcionarios comprendidos dentro de la Judicatura Federal, así como a los propios de la defensa nacional, seguridad pública y servicio exterior.

A raíz de la inclusión del Apartado B al artículo 123 de la Constitución, las relaciones de trabajo entre el estado y sus empleados puede encuadrarse en distintos supuestos especiales, los trabajadores de los organismos públicos descentralizados del gobierno Federal que caen dentro del Apartado A, los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y los Municipios, que se regirán por las legislaciones correspondientes emitidas por las legislaturas correspondientes. Los trabajadores del Poder Judicial de la Federación, que se rigen por su Ley Orgánica y cuyos conflictos conoce el mismo Poder Judicial de la Federación. Trabajadores de Organismos Constitucionales Autónomos, entre otros.¹⁸

Es importante destacar que se eleva a rango constitucional a partir de 1960 el que los trabajadores de confianza solo tengan protegidos sus derechos en cuanto al salario y seguridad social, pasando por alto la fuerza expansiva en que descansa el Derecho del Trabajo y la evidente vaguedad y ambigüedad del término “trabajador de confianza”,

¹⁷ *Ibidem*, p. 38.

¹⁸ Pallares y Lara, *op. cit.*, nota 1, p. 5.

dejando en las legislaciones reglamentarias y, por tanto, al arbitrio del poder político en turno, la definición y alcances de tal figura.

Fue hasta diciembre de 1960 cuando la reforma constitucional entró en vigor, previo voto necesario de las legislaturas locales. Y hasta el año de 1963 que se emite la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, la “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”. A decir de Mario de la Cueva la propuesta y posterior aprobación de la inclusión del Apartado B del artículo 123 es una Declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y territorios federales.¹⁹

El año de 1982 se publicó el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el mismo relativo a la Responsabilidad de los servidores públicos en general, dicha modificación en el artículo 108 de la Constitución se realizó con el objeto de prevenir y sancionar las prácticas de corrupción en el servicio público. En el mismo se encuentran encuadrados los servidores de los Estados y Municipios.

El día 3 de febrero de 1983 se lleva a cabo la Reforma Constitucional al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta manera al agregar a dicho artículo la fracción IX se abre un nuevo capítulo en la regulación de las relaciones laborales de un sector de los servidores públicos que no había sido atendida a rango constitucional, se trata de regular las relaciones de trabajo entre los mismos y sus trabajadores a través de las Leyes que expidieran las Legislaturas estatales.

La motivación que llevó a establecer dicha fracción dentro del artículo 115 obedece a dotar a los trabajadores de una protección a través de un ordenamiento jurídico propio que si bien debe seguir los principios básicos que delinea el artículo 123 apartado B, incluir los sistemas

¹⁹ De la Cueva, Mario, *op. cit.*, nota 4, p. 196.

de servicio de carrera, estabilidad laboral, acceso a función pública, proteger el salario, seguridad social.²⁰

Posteriormente la reforma del 17 de marzo de 1987 incluyó, por cuanto hace al Municipio Libre, la fracción VIII del artículo 115 y el artículo 116, relativo a las Entidades Federativas reafirmó el mandato constitucional y las facultades de las legislaturas locales de dotar a los trabajadores, tanto estatales como municipales, de sus propias legislaciones, teniendo como base y mínimos, los derechos establecidos en el artículo 123 Apartado B de la Constitución.

Ahora bien, por cuanto hace a la evolución de la legislación laboral dentro del ámbito Federal, es importante destacar, específicamente para los trabajadores de confianza, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de enero de 2002, como un sistema, aunque perfectible, un inicio en la garantía de los trabajadores para alcanzar la estabilidad en el empleo, así como el beneficio del Estado Mexicano de contar con una Administración profesional.

I.2. Neoliberalismo

Cabe recordar que el liberalismo es la corriente filosófica que, partiendo del individualismo, propone el límite al poder estatal frente al potencial del actuar del ser humano en todas las esferas del mismo. De esta manera, como estructura político-económica-jurídica, se opone al sistema absolutista reinante en la Europa del siglo XVIII y por tanto provoca una serie de movimientos y reformas que pone fin al sistema Feudal. El liberalismo, por tanto, reclama para el individuo (ser humano individual) una serie de derechos que le son innatos y por tanto son oponibles al poder estatal. Configurándose con ello el límite a la actuación estatal en un marco de derechos universales válidos para ciertos individuos.²¹

²⁰ Pallares y Lara, *op. cit.*, nota 1, p. 48.

²¹ González Blanco, Salomón, *Derecho del trabajo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación en coordinación con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2014, p. 23.

En el plano económico por otro lado, el liberalismo se tradujo en la exigencia, de los individuos capitalistas y sus principales teóricos, del derrumbamiento de todas aquellas “murallas” establecidas por el Estado y que limitaban el incipiente desarrollo del sistema económico de mercado. Por lo tanto, la filosofía liberal era necesaria para la clase social de una sociedad burguesa basada en el comercio y una incipiente producción de bienes y servicios, que emerge del estado posterior al sistema de producción feudal y que en la libertad y la igualdad ante la ley justificaba, protegía y legitimaba sus prácticas comerciales.

En este sentido la corriente filosófica del liberalismo destaca la importancia del valor “libertad” individual por encima de cualquier otro valor o derecho. En el entendido de que la función del estado es proporcionar las condiciones necesarias para que los individuos lleven a cabo su existencia con total libertad, limitando ésta, únicamente cuando ponga en peligro la libertad de la otra persona. De ahí que el Estado se convierta en un ente que solo se encargue de garantizar la libertad y seguridad de los ciudadanos, tanto seguridad personal como la seguridad jurídica de los actos que, con arreglo de las leyes, emanen de la libertad de los individuos.

Como ya se dijo, la corriente liberal en el plano económico, desarrollada de la mano de la escuela clásica de la Economía, establece que el Estado tiene que asumir una posición pasiva respecto de la actividad económica, de allí que posteriormente se haya considerado que desde la perspectiva liberal el estado debiera limitarse a “dejar hacer, dejar pasar”, en el sentido de que los agentes económicos tienden al equilibrio sin la necesidad de que el mismo intervenga, y por ello exige la concepción de una plena libertad de los individuos en el desarrollo de la actividad económica y la concepción de la igualdad ante la ley.²²

En la evolución de la puesta en práctica de los valores puramente liberales se dio también el desarrollo del mundo capitalista y la inercia de una economía de mercado, a la vez que se daba en lo económico la gran acumulación de capital en pocas manos, se daba en el

²² *Ídem.*

plano político el fortalecimiento de Estados-Nación y se entró a un nuevo estadio del desarrollo económico en la llamada Revolución Industrial. Sin embargo, dicho desarrollo del mundo capitalista y de la tecnificación del trabajo, trajo en el plano social, mayor desigualdad, mayor descontento social y un riesgo de quiebre sistemático en las estructuras existentes.

Este riesgo de quiebre del sistema capitalista, se debe en parte al desarrollo del pensamiento crítico del sistema económico por parte de pensadores sociales. El pensamiento Utópico de Owen en Inglaterra, y que posteriormente traería el advenimiento del llamado a un pensamiento de clase y por último a congregarse a las masas de trabajadores en torno a un nuevo orden propuesta por el Comunismo.

Ante el surgimiento en la clase trabajadora de un pensamiento propio reivindicatorio de su posición y de la revalorización del trabajo, los Estados y capitalistas, conscientes de los graves riesgos que significaría la instauración de ciertos regímenes comunistas que implicarían el fin de sus actividades y del sistema en el que se desarrollan, consintieron en que el sistema liberal y de economía de mercado debería ser revisado.

Es en esta época y derivado de la necesidad de replantear ciertas formas de relaciones entre las personas es que el Derecho del Trabajo surge y se impone a las ideas liberales de la supuesta "igualdad liberal" que se conserva hasta nuestros días y que se puede ver con claridad en la supuesta igualdad de las partes en la contratación civil y mercantil, aunque en la práctica no exista tal igualdad.

Estas ideas propias del derecho social que rechazan la idea de la igualdad liberal y que consientes de las desigualdades reales entre las partes, traen consigo toda una serie de instituciones que el estado impone como límites a los desmedidos abusos que la libertad había traído en las relaciones obrero-patronales. Instituciones que propiciaron un equilibrio necesario para el mantenimiento del sistema capitalista. En este plano de reivindicaciones, conquistas y búsqueda de equilibrios para propiciar equidad.

Así, el desarrollo del Derecho Social en países industrializados de Europa establece el inicio de una serie de medidas que tienen el objeto equilibrar el sistema de producción, la inequitativa distribución de la riqueza y el afán voraz de los grandes capitales. Sin adentrarnos a profundidad en los movimientos sociales, políticos y económicos posteriores a la Revolución Industrial y las grandes guerras en Europa, podemos decir, haciendo un salto en el tiempo, que la evolución del Derecho Social, aunado a la Economía Política de Keynes derivó en el Estado de Bienestar o el Estado Social principalmente en los países Europeos.

Bastará decir que, en el periodo entre guerras, derivado de la Gran Depresión, y la caída de las Bolsas en el mundo, la falta de inversión y por tanto, de empleo fue una constante. Con lo que quedó demostrado que el mercado carece en determinados momentos, de los suficientes elementos auto regulatorios y de equilibrio para desarrollar ininterrumpidamente el ciclo económico y refuta las tesis clásicas económicas. Ante la falta de teorías o de ideas claras acerca de cómo reactivar el mercado y la actividad económica Keynes introdujo un nuevo paradigma de política económico, en el cual el Estado debía intervenir en el ciclo económico con el objeto de regularlo y procurar la continuidad del ciclo económico.²³

El estado social se entiende, según lo concibe Alfonso Parejo, citado por Josefina Cortés Campos, como un sistema que adapta el Estado a las condiciones sociales del mismo, y con ello trata de crear armonía entre los distintos elementos de la sociedad.²⁴ Con el impulso de las ideas de Keynes, el Estado toma el papel de rector de la actividad económica nacional y recupera para sí ciertas actividades que se consideran estratégicas o prioritarias que se encontraban en manos de particulares, áreas que bajo su administración generan dinamismo y riqueza que el mismo puede destinar a gasto social: educación, salud, servicios (mismos que a su vez se encuentran en manos del Estado).

²³ Roll, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.p. 415, 437, 442.

²⁴ Cortés Campos, Josefina, *Derecho Administrativo y Sector Eléctrico, elementos de regulación*, México, Editorial Porrúa, 2007, p. 3.

La implantación de este modelo sobre todo en los países europeos durante el Siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial, trajo el aumento de los salarios y la consolidación de una clase media y disminuyó los niveles de pobreza, pero al mismo tiempo, limitó el margen de acción y por tanto de ganancias del gran capital.

Sin embargo, para los años setentas y ochentas, los beneficios otorgados por el Estado de Bienestar empezaron a ser excesivos, así como lo fue también la intervención del Estado en la economía de las naciones europeas, y algunas crisis derivadas de los precios de petróleo, dieron como resultado que el modelo del Estado de Bienestar Social fuera visto con malos ojos y así, los grandes capitales de la mano de los partidos de derechas en países como Inglaterra y Francia consolidaran de nuevo una posición fuerte y retomaran el poder. En este caso se puede hablar de lo que en la doctrina se denomina la “crisis del estado social”, ya que, si bien éste fue creado por los desequilibrios ocasionados por un estado puramente liberal, provocó que se le viera como una amenaza para las libertades individuales de los elementos sociales, al menos en la esfera económica, al tiempo que daba un papel protagónico del estado en cuanto a la existencia y bienestar colectivo.²⁵

Así el ascenso al poder de Reagan en Estados Unidos de América, y Thatcher en el Reino Unido, significa el inicio del desmantelamiento de la estructura del Estado Benefactor, para implantar una nueva forma de Estado Liberal. Esto es, si bien se retoma la idea de la reducida intervención del Estado en la actividad económica, también se incorporan esquemas más agresivos y con los cuales a la postre el mismo Estado pierde soberanía, ya que deja de conservar las actividades económicas prioritarias o estratégicas, cediéndolas a manos de particulares, bajo el supuesto de esquemas de eficiencia y productividad, y en otro aspecto el Estado se minimiza en su intervención regulatoria del ciclo económico.

Con esto, vemos una vuelta al sistema liberal clásico, en el que el Estado deja en manos de los entes económicos particulares el ciclo mismo de la economía, para solo garantizar

²⁵ *Ibidem* p. 2.

las condiciones para el sano desarrollo de la competencia y manejando el mercado de dinero para mantener la inflación a niveles aceptables.

Así, el nuevo paradigma neoliberal tuvo como objeto acabar con los grupos de poder generados por la forma de organización estatal del Estado de Bienestar, así como a los Sindicatos que desde el punto de vista de los idearios del nuevo sistema detentaban el control social. Las estrategias de este nuevo sistema se empeñaron en: privatizar y desregular apostando por el sistema de mercado. En cuanto al sistema social la concepción neoliberal significaría un retorno a la idea del liberalismo ilustrado de la responsabilidad individual que deriva de la supuesta igualdad entre individuos, y a la par, la disminución de los gastos sociales ²⁶

A esta nueva forma de Estado Liberal, en el cual los particulares que detentan el gran capital, se le ha denominado Estado Neoliberal, y se utiliza el término neoliberal, en todas sus connotaciones para delinear la forma de actuar de este nuevo modelo, que ha abarcado no solo la esfera económica, sino política y social. El Estado en el modelo neoliberal ocupa un plano de ente “regulador” de la actividad económica, un simple espectador que solo actúa para tratar de ajustar ciertos desequilibrios entre los agentes económicos.

El peso del Estado en el desarrollo del ciclo económico es mínimo, estando éste en manos de los particulares. Ante esta situación, el poder que los entes económicos particulares han obtenido ha provocado que cada vez reclamen para sí más espacios de participación y control sin barreras y con el fin de incrementar sus márgenes de ganancias, siempre ilimitadas, incluso exigen la modificación del modelo social existente.

El modelo implantado por el Estado del Bienestar, plenamente consciente de los desequilibrios que la pura acción libre de los agentes económicos provoca, sobre todo los efectos en la inequitativa distribución de la riqueza, en la destrucción de la pequeña y mediana empresa ante la voraz competencia, instituyó una serie de instrumentos para que

²⁶ *Ibidem*, p. 4.

minimizar al máximo dichos efectos perjudiciales para los entes económicos más desfavorecidos, instrumentos que el orden neoliberal pretende y ha conseguido ir eliminando ya que a su decir, distorsionan las relaciones económicas, los ponen en desventaja y marginan sus beneficios.

Ahora bien, en el modelo neoliberal, todos esos instrumentos que en el periodo del Estado de Bienestar fueron implementados con el objeto de tratar de acabar con los desequilibrios provocados por la actividad y ciclos económicos de los agentes, son considerados como obstáculos para el desarrollo del sistema económico, y por tanto el sector empresarial y en general quien detente el capital, pide la eliminación de dichos instrumentos, so pretexto de crear en todos los países, condiciones de competitividad y productividad, eliminando esos obstáculos, que para ellos representan costos, utilizando la amenaza de invertir en algún otro lugar que les de mejores condiciones, y a cambio prometen generación de empleos y crecimiento económico, cuestión que no es verificable en la práctica.

A últimas fechas, vemos como el modelo neoliberal se ha adueñado del mundo desarrollado y en vías de desarrollo, el poder de las organizaciones privadas internacionales ha sido tal que sus recomendaciones, más bien traducidas en exigencias, han transformado la realidad de todo el mundo, eliminadas todas las barreras, todas las medidas de equilibrio y los beneficios sociales constituidas en favor de los menos favorecidos que antes se consideraban necesarios para lograr una igualdad real y equidad. Estos cambios se traducen en un cambio sustancial de los ordenamientos legales de los países, y México a partir de los años ochentas, no ha sido la excepción.

“El repliegue del estado a su expresión mínima, creó condiciones propicias para un reacomodo en la correlación de fuerzas entre las clases sociales, contraviniendo conquistas históricas de gran importancia durante el periodo del Estado Benefactor.

*En pocas palabras se alteraron las reglas del juego entre los miembros de la sociedad*²⁷

Lo antes transcrito revela como el modelo neoliberal ha llegado a afectar muchos ámbitos de la vida social, y un área que no ha pasada ilesa de este vaivén liberal ha sido el mundo del Derecho del Trabajo. Así, los idearios del sistema neoliberal ven al conjunto de derechos, instituciones y beneficios adquiridos por los trabajadores a lo largo del tiempo y que constituyen verdaderos instrumentos de equidad, como una serie de disposiciones obsoletas y que estorban al desarrollo económico marginando las ganancias.

“En primer lugar el principal cambio regulador se situó en el propio diseño de la política económica. El objetivo central del pleno empleo fue sustituido por el de la lucha contra la inflación. Esta transformación vino legitimada por un “nuevo análisis macroeconómico” que planteaba a la vez la imposibilidad y la indeseabilidad del pleno empleo.

...

Sin entrar en el largo debate sobre la bondad de este enfoque, vale la pena destacar alguna de las principales consecuencias que ha tenido este cambio de enfoque. Por una parte, la fijación en la estabilidad de precios como objetivo central de la política económica, algo que ha plasmado con nitidez el modelo de construcción europea, cuya única organización realmente supranacional es el Banco Central Europeo al que sólo se le exige el control de la inflación. En segundo lugar la percepción de que la forma fundamental de combatir el desempleo no es la expansión de la demanda sino las reformas estructurales del mercado laboral. El paro deja de ser una cuestión macroeconómica y vuelve a ser, como en los tiempos prekeynesianos, un problema del mercado laboral. El pleno empleo exige un ajuste permanente del mercado laboral, un empleo flexible. O, visto a la inversa, las principales causas del desempleo se encuentran en todas aquellas cuestiones que generan rigidez en el

²⁷ Hernández, López, Mario Humberto, *La inercia ideológica del neoliberalismo, las raíces de la mediocridad económica en México*, en “Los saldos del Sexenio de Felipe Calderón: La falta de perspectiva de Estado a partir de las políticas públicas adoptadas durante el sexenio 2006-2012”, [en línea], México, Publicado en REDPOL No. 3, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, 2013, [citado 4-03-2016]. Disponible en línea en: http://redpol.azc.uam.mx/descargas/numero3/6_La_inercia_ideologica_del_neoliberalismo.pdf

mercado laboral, esto es las regulaciones públicas de salarios (salarios mínimos), la protección al empleo (limitaciones y costes al despido), la protección al desempleo (subsidios) o la acción sindical orientada a fijar niveles salariales o a condicionar el uso de la fuerza de trabajo.

La limitación de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores se justifica por tanto por la necesidad de reducir el desempleo. Y por último, pero igualmente importante, desaparece del debate de las políticas públicas la cuestión del subempleo. Mientras que en el consenso keynesiano un empleo era una actividad laboral mercantil que garantizaba una renta suficiente y un desempeño laboral aceptable, en el nuevo consenso neoliberal empleo es cualquier actividad mercantil que genere ingresos.²⁸

Así se explica en la realidad mexicana, la tendencia reformista de los gobiernos federales y estatales de los últimos sexenios esto es, la influencia neoliberal, hace suponer que la manera de enfrentar los problemas económicos, el desempleo y la distribución de la riqueza, es a través de mecanismos reformistas, eliminando todos aquellos obstáculos que hacen rígido el sistema laboral.

La competencia entre países, en donde los capitales y empresas completas se mueven rápidamente de un lugar a otro donde se les garantizan condiciones más favorables, pone más presión en los gobiernos. Así, la flexibilización de los derechos de los trabajadores se vuelve una prioridad y se justifica ya no en el sentido de generar más empleo, sino de conservar los ya existentes.

No nos extrañe, por lo tanto, el ver como a raíz de las reformas, los derechos, beneficios y conquistas logrados por la clase trabajadora, por señalar solo un ejemplo, se vienen abajo

²⁸ Recio Andreu, Albert, *La crisis del neoliberalismo*, [en línea], España, publicada en Revista de Economía Crítica, no. 7, primer semestre, e Autónoma de Barcelona, 2012, [citado el 4-03-2016]. Disponible en línea en: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n7/5_la_crisis_del_neoliberalismo.pdf

so pretexto de flexibilizar las relaciones de trabajo con la promesa de generar más y mejores empleos, mismos que no se generan en la práctica.

I.3. Tendencias Internacionales en cuanto a la administración pública

Si partimos de la concepción clásica acerca de los elementos del Estado, a saber, población, territorio y gobierno, tendremos que éste último, el Gobierno, es el encargado de llevar a cabo las aspiraciones que se le han encomendado dentro del instrumento constitutivo del mismo y por tanto para desarrollarlo cuenta con una serie de funciones y atribuciones.

En virtud de que el gobierno debe llevar a cabo las funciones a través de las atribuciones asignadas legalmente en el texto de la constitución, requiere organizarse y a su vez establecer una serie de formas en las cuales desarrollarlas. A esa forma de organización se le llama Administración Pública, de la cual se desprenderán los distintos tipos de organización como la centralizada, la paraestatal o incluso la participación privada.

En el ámbito municipal el artículo 115 de la Constitución nos establece al respecto de la Administración Pública que el municipio libre queda facultado para organizar la misma, de conformidad a la Ley que a su vez expidan la legislatura local correspondiente, siendo que, en el caso del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal replica el modelo de Administración adoptado para la Federación, a través de la centralización y descentralización.

Como ya hemos visto, la corriente neoliberal no solo ha exigido cambios a los Estados en cuanto al ámbito privado y las relaciones entre los particulares, sino que, a través de Organismos Internacionales, ha sugerido la adopción de lógicas de mercado a los procesos públicos. La Administración Pública por lo tanto no es la excepción.

En tanto que los Organismos Internacionales exigieron a los países una primera serie de reformas para disminuir el papel del Estado en la actividad económica y social, y una vez concretadas esas reformas, a partir del año de 1997 y como consecuencia del “Consenso de Washington”, se entró a una nueva serie de reformas relacionadas con la “ampliación de la capacidad institucional y la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados”.²⁹

En el marco de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en la que nuestro país se encuentra comprendido, tenemos que las reformas a la Administración Pública han tenido como objetivo el cambio tanto en las estructuras y procesos de las organizaciones con el objeto de conseguir un mejor funcionamiento de aquellas, a decir de Francisco Longo, en un estudio realizado para dicha organización internacional.³⁰

Dentro de las razones a las que se debe esta serie de reformas, podemos encontrar la crisis fiscal combinada con el aumento en la demanda de bienes y servicios públicos. Dichos fenómenos trajeron consigo el eficientismo (reducir el gasto y el déficit) y calidad en los servicios públicos donde el ciudadano se convierte en cliente.³¹ Por ello es que, siendo dichos conceptos tomados de la lógica empresarial, es que las medidas y reformas propuestas, esquemas y modelos tratados de implantar y poner en práctica, vienen del sector privado.

A estos enfoques de cambios en la Administración Pública provenientes del sector privado se les ha llamado como “La Nueva Gestión Pública”, “La Nueva Gobernanza”, siendo que

²⁹López, Andrea, *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, [en línea], Argentina, Publicada en la: SERIE I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento No 68, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, sin año de publicación, [citado el 12-02-2016]. Disponible en línea en:

[http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento estragico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estragico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)

³⁰ Longo, Francisco, *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, [en línea], Banco Interamericano de Desarrollo, Abril 2001, [citado el 9-02-2016]. Disponible en línea en: http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2016/02/Draft_Longo_04-2-01.pdf

³¹ *Ibidem*, p. 17.

cada uno reviste un cierto enfoque, a saber, el primero centra su atención en el tamaño de la administración, estudiando su sistema normativo y la forma en que opera. El segundo más bien estudia las relaciones que se pueden dar para generar los fines de la Administración Pública, así, por ejemplo, introduce cuestiones de participación.

Los cambios estructurales propuestos se circunscriben a que los países se inserten al nuevo orden internacional, esto es, una orientación hacia el mercado, destacando la reducción del sector público, privatizaciones, apertura comercial. Dichos cambios en la estructura misma del Estado exigen al mismo tiempo la reducción de la plantilla laboral pública como la eliminación del concepto de “superior jerárquico” propia del sistema burocrático clásico por el de la lógica “gerencial” presente en la empresa, que no es otra cosa que la identificación de “procesos” dentro de la administración pública para lograr la eficiencia en el manejo de los recursos y la eficacia en la obtención de resultados.³²

La introducción de la concepción gerencial dentro de la administración pública significa el replantear la función de los puestos superiores dentro de la organización, mismos que a partir de dicha concepción deberán tener mayor autonomía y por tanto mayor discrecionalidad, esto se explica en la medida de que los mismos deben ser capaces de tomar decisiones rápidas para adaptarse a los cambios y responder a las demandas del entorno, por lo que el Estado deja de tener un control directo sobre la administración a través de las normas jurídicas para pasar a un modelo de mayor libertad.

Este sentido gerencial de la Administración Pública exige la existencia de una organización que sea sumamente flexible y que se pueda adaptar a cualquier entorno y cualquier necesidad. Esta nueva forma de ver a la Administración Pública se aleja totalmente de nuestro régimen constitucional, ya que el mismo se encuentra diseñado en el sentido de que un órgano estatal solo puede ceñirse a lo que la norma le atribuye, y, por lo tanto, para

³² Secretaría de la Función Pública de los Estados Unidos Mexicanos, *La modernización de la organización gubernamental*, [en línea], México, dentro del marco de la XVI Conferencia Iberoamericana De Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2014, [citado el 9-02-2016]. Disponible en línea en: <http://prospectivaipem.org/la-modernizacion-de-la-organizacion-gubernamental/>

que estos nuevos modelos se pudieran implantar en el país sería necesario un cambio en el paradigma jurídico de la administración.

Los modelos gerenciales que aplicados a la eficacia del sector privado se pretenden traer y replicar en lo público se centran en concebir a la Administración como una organización que cuenta con: elementos o recursos públicos para llevar a cabo determinada función estatal, esto es, o genera bienes o da servicios. Al aplicar el estudio gerencial de la Administración Pública se encuentra que el Estado debe optar por algún tipo de organización en atención a las funciones que la misma pretende desarrollar.

Así, encontradas las principales funciones que una organización tiene encomendadas realizar, puede identificación que serie de tareas o actividades no necesariamente tiene que realizar por su cuenta, esto es, pueden ser llevadas a cabo por personal externo u organizaciones privadas. De la aplicación de estas teorías gerenciales es que se trae el auge de la subcontratación, cuya existencia creíamos solo posible en el ámbito privado, sino que puede que llegue a abarcar cada vez más espacios que creíamos, se tenían reservados para el Estado.

Esta inclusión de mecanismos de mercado en los procesos públicos, nos dice la Secretaría de la Función Pública, se han utilizado desde los años noventas del siglo pasado, mediante la subcontratación, concesión y los bonos, licencias para distribuir y gestionar bienes públicos limitados, han “demostrando que generan gran incremento en la eficiencia, reducen costos y mejoran la calidad de los servicios y la distribución de los recursos en el sistema económico”.³³

El incremento en la eficiencia de la Administración Pública, entonces, parece ser el motor y fin de las reformas impulsadas, misma que depende de la inclusión de mecanismos de mercado. En cuanto al personal de la Administración Pública es considerado solo como un elemento meramente económico, sin tomar en cuenta el peso social y en última instancia,

³³ *Ibidem.*, p 15.

la dignidad de la persona, reduciéndolo a meras cifras e indicadores, elementos que se pueden reducir o aumentar según las necesidades del proceso y de la necesidad de generar un cierto resultado.

Modernizar la Administración Pública, en esta visión de “management” implica un cambio también en las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos. La flexibilidad se convierte por tanto en una prioridad dentro de la Nueva Gestión Pública, justificada por la necesidad de adaptación de la organización, dado que debe dar respuesta a los constantes cambios del entorno. Y por otro lado se debe dar atención al cambio en la responsabilidad de los empleados públicos con base en un sistema de resultados. Esta deshumanización de la actividad pública, tomando en cuenta solamente la relación costo-actividad-resultado, deja a un lado la larga tradición iniciada por la conquista de los derechos laborales y su progresividad, al grado de solo tomarlos como un elemento más de la fórmula organizacional totalmente desechable y sustituible.

Según la Nueva Gestión Pública, el modelo flexible de contratación de personal genera, o al menos teóricamente, garantizaría la eficiencia y agilidad de la función pública. Se busca entonces el que existan varios “patrones organizacionales” que respondan a las demandas del usuario-ciudadano. Ya que un único sistema de relaciones laborales dentro de la organización no ayuda a dar solución eficaz a la problemática. Por lo que se propone desde dicha óptica, la contratación de personal eventual, contratación de servicios externos de consultoría y crear organismos independientes con disposiciones laborales específicas.

En cuanto al aspecto orgánico-estructural propuesto por la Nueva Gestión Pública se destaca el paso de una estructura rígida y centralizada, la cual se basa en distintos niveles jerárquicos verticales que responden a una línea de mando, y ciertos niveles horizontales en relación a las distintas funciones a realizar, dotada de una definida carga de atribuciones y campos de acción, a una estructura de tipo horizontal, en la que todos los elementos funcionen coordinadamente y trabajen en equipo en la consecución de los fines y generen resultados, ya sea que los procesos se asignen como proyectos.

En esta nueva visión, que parte del mundo empresarial, ya no se busca al personal especializado en una sola actividad monótona y repetitiva, sino que se debe formar al personal “multifuncional” que tenga las habilidades suficientes y necesarias para poder intervenir en múltiples actividades, dependiendo de las necesidades de la administración. Al estar la organización en constante cambio derivado el mismo de los respectivos del entorno y las necesidades, las unidades deben ser flexibles, dadas a auto organizarse. Por lo que se habla de un modelo de empresa-organismo.

Dado que es la estructura-organismo la que generaría el cambio en la forma en que se prestaría el servicio público, no se entiende el por qué se pretende, de paso, el flexibilizar el esquema de contratación de los recursos humanos. Esto, ya que una persona que entra al empleo y pretende mantenerse en él, habiendo cumplido con todos y cada uno de los requisitos del perfil, puede, al igual que la organización, adaptarse a los nuevos procesos y trabajos. No siendo un requisito necesario el que se tenga que flexibilizar y con ello disminuir sus derechos, para garantizar el resultado de la organización.

En países avanzados la implantación de ciertas reformas recomendadas por los organismos internacionales, en relación a los cambios en la función pública como resultado, han provocado mayor participación sindical en la negociación colectiva y de condiciones de trabajo. Y es que, ante esta nueva ola de modificaciones a las estructuras y a los cimientos mismos de la Administración Pública, alguien debe estar ahí para recordarles a los impulsores de los cambios, que no deben pasar por alto que quien hace posible la función pública es la persona humana, con todos sus atributos, derechos y necesidades respectivas, más allá de la eficiencia y de los resultados que pretendan buscar y la excesiva flexibilidad exigida.

Todas las tendencias que se han tratado de explicar anteriormente y que parten de la experiencia, en primer lugar, de la iniciativa privada, para después aplicarse en distintos países dentro de la Administración Pública, sin lugar a dudas llaman a la reflexión, sin embargo, pasan por alto que en el caso de países con un fuerte arraigo del sistema jurídico romano-germánico, como es el nuestro, el cambio que implicaría pasar de una administración con funciones, atribuciones y competencias plenamente definidas en la

norma, a una forma en la cual la autonomía para auto-organizarse, puede generar serias distorsiones que aún no alcanzamos a vislumbrar.

I.4. Profesionalización y mérito en el trabajo público

Como hemos visto en el ámbito de las relaciones entre la Nueva Gestión Administrativa y su personal, la flexibilidad se convierte en estandarte y medida necesaria ante el nuevo paradigma, opuesto al burocrático de corte clásico. La obtención de resultados y la eficacia en el producto público final (ya sea este un bien o un servicio) viene a estar garantizada a través de recursos humanos profesionales.³⁴

En la mayoría de las democracias avanzadas, Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el personal operativo de la Administración Pública, más allá de los puestos políticos de elección popular y algunos directamente designados por la clase política, son ocupados por lo que se denomina el Servicio Civil. Al mismo se le puede entender como aquel empleo público en el que existe una protección institucional de una administración profesional.³⁵ En esta concepción de Servicio Civil se engloba todo el empleo público, por tanto, cuando se habla de Servicio Civil se estará haciendo referencia a los trabajadores al servicio del Estado.

Lo anterior dota de un gran sentido a las reformas planteadas por los organismos internacionales a las que se hizo referencia en el subtema anterior, las cuales parecieran estar dirigidas a estos sistemas de Servicio Civil. Solo habiendo logrado una clase de empleo público profesional y que cuenta con ciertas garantías de permanencia y protección, se puede pasar a otros modelos de organización flexible y adaptable.

Al respecto del Servicio Civil y dependiendo de la tradición o sistema jurídico imperante en el Estado del que se trate, tendremos diferentes modelos. En aquellos Estados con una

³⁴ Longo, *op. cit.*, nota 30, p. 8.

³⁵ *Ibidem*, p. 6.

tradición jurídica romano-germánica, imperará un modelo de Estado Rector, en el que los funcionarios tienen una serie de potestades reguladas por el derecho. Por otro lado, en los países que adoptan sistemas jurídicos anglosajones, los funcionarios son empleados técnicos, no tienen potestades ni fueros.³⁶

Los sistemas de Servicio Civil se caracterizan por establecer diferentes medios de acceso y la existencia de una carrera profesional dentro de la administración. En cuanto al ingreso los distintos modelos de Servicio Civil optan por el concurso garantizando la igualdad y privilegiando el mérito, o, por otro lado, el reclutamiento en escuelas especializadas.

Existe, entre los empleados que se desempeñen dentro de la carrera profesional el derecho a no ser despedidos arbitrariamente. Este derecho se convierte a su vez, en garantía de los mismos fines del Servicio Civil, en el sentido de que un trabajador podrá actuar independiente y profesionalmente respecto a los mandos políticos en turno, sin temer represalias en su contra. Así mismo ayudará a evitar en lo posible la corrupción, ya que, si bien se cuenta con la protección contra el despido arbitrario, se cuenta a su vez con el despido por motivos justificados ligadas al incumplimiento de sus deberes. De ahí, que un sistema de Servicio Civil de carrera ayude no solo a la profesionalización, sino además a combatir la corrupción y arbitrariedad política.

Por otro lado, el Servicio Civil distingue dos tipos de empleo público, el empleo propiamente dicho, aquel que se organiza a partir de necesidades extraordinarias a corto plazo, y la carrera, basada en la entrada a un cierto puesto con la expectativa de ascender en distintos niveles jerárquicos, ya sea horizontales o verticales, dependiendo los distintos sistemas.³⁷

Del estudio de Longo, al que se ha hecho referencia y específicamente en el Servicio Civil desarrollado en los países desarrollados miembros de la OCDE, se ha encontrado una serie de distorsiones dentro de, siendo estas:

³⁶ *Ibidem*, p. 9.

³⁷ *Ibidem*, p. 14.

- Exceso de uniformidad, lo que reduce la capacidad de adaptación de la organización.
- Exceso regulatorio que redundando en estandarización de la actividad del personal, así como excesiva especificación en las tareas a desempeñar, lo que provoca una prestación de servicios rígida.
- Centralismo en la gestión.
- Baja movilidad.
- Reclutamiento lento y selección larga y compleja dada la excesiva regulación.
- Exceso de la seguridad (estabilidad) en el empleo.
- Promoción dificultada.
- Contraprestación en función del grado y no por puesto.
- No existe eficacia en la evaluación y no se traduce en el sistema de promoción y retribución.
- No se desarrollan las competencias ni perfiles directivos.
- Se tiende al paternalismo y colectivismo.³⁸

Estas distorsiones en los sistemas de Servicio Civil de las democracias avanzadas derivadas de la aplicación de estudios con visión del sector privado, son la causa por las cuales se proponen los cambios de corte gerencial en las estructuras públicas que están orientadas principalmente a la eficiencia de la organización y que toman como punto de partida el ahorro presupuestal y por tanto ajuste de las plantillas laborales.

Las ideas anteriores, parten de la concepción de la “empresa flexible”, en el sentido de ser esta en la que se pueda ajustar el número de trabajadores y horas que los mismos laboran de acuerdo a las necesidades de la misma, y los ajustes en las funciones de sus trabajadores ampliándolas o restringiéndolas de acuerdo a los mismos criterios, de transferir trabajadores al régimen mercantil o subcontratar, así como la vinculación de la retribución con los resultados.³⁹

³⁸ *Ibidem*, p. 22.

³⁹ *Ibidem*, p. 26.

Existen por tanto dentro de las reformas a los servicios civiles en las democracias avanzadas, dos vertientes de flexibilidad, la primera relacionada a reducción costos y por tanto reducción de personal. Por otro lado, la visión de flexibilidad como una forma de introducir mecanismos en las estructuras operativas para que los mismos creen valor, esto es, realicen sus funciones con calidad.

Estas tendencias han logrado la disminución de las plantillas laborales aplicando mecanismos de mercado, ya sea el despido, la subcontratación, la transferencia de trabajadores a esquemas mercantiles, en países como el Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Canadá y Holanda.⁴⁰ En México vemos cada vez más frecuentemente esta tendencia, es así por ejemplo que para el año dos mil dieciséis la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, anunció recortes de quince mil plazas.⁴¹

Así mismo y como parte de las reflexiones de los esquemas tradicionales de Servicio Civil a la luz del sector privado, se cuestiona la protección de los empleados públicos en contra del despido arbitrario como uno de los aspectos que debe cambiar para generar mayor eficacia. La estabilidad en el empleo de los servidores públicos se ve, por tanto, como un lastre a la eficiencia en el funcionamiento de la organización, por lo que, las recomendaciones de los organismos internacionales y las decisiones de los países, han sido, en lugar de incluir mecanismos que generen mayor dinamismo en la función pública e incentiven la cultura del resultado, el optar por modalidades contractuales más flexibles.

Esta tendencia por tanto hace a un lado la dignidad de la persona, el carácter irrenunciable y universal del Derecho del Trabajo y únicamente toma en cuenta el factor económico, aumentando la desigualdad social y todos los problemas que la misma acarrea. Minando por tanto el derecho al trabajo digno a través de la justificación por parte del sistema económico de la necesaria precarización del trabajo.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁴¹ El Financiero, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/proyecto-de-presupuesto-2016-estima-recorte-de-15-mil-plazas.html>, México, publicado el 9-09-2015, [en línea], [citado el 16-02-2016]

Ahora bien, y para combatir el problema consistente en la “rigidez” de los sistemas de servicio civil relacionados con la selección del personal para ocupar un empleo público, así como la rigidez del puesto con sus tareas y funciones, así como la evaluación, la solución que se ha pretendido dar es la introducción de modelos de competencias, así, la Nueva Gestión Pública podrá en cualquier momento exigir al trabajador más competencias para que el mismo pueda desarrollar más tareas. Hacer del trabajador uno multifuncional, aprovechando la capacitación y adiestramiento continuo de los mismos.

En cuanto al escalafón, la Nueva Gestión Pública propone eliminar la antigüedad como fuente de derechos para sustituirla por el rendimiento y competencias. En teoría, tanto el aumento en las competencias como en el rendimiento supondrían un aumento en la retribución de los trabajadores, pero también puede llevarnos a una trampa en los que dichos beneficios nunca sean extensivos a los trabajadores dada la necesidad de mantener el equilibrio presupuestal.

Como podemos ver, las corrientes del sector privado impuestas por los organismos internacionales a la Administración Pública, parten de un estudio gerencial de las mismas, encontrando ciertos puntos negativos, sin embargo, las propuestas que se hacen y las medidas tomadas por los gobiernos para corregir dichos puntos, dejan de tomar en cuenta en primer término la existencia del Derecho Social, la dignidad humana y el derecho humano al trabajo digno, poniendo el acento en aspectos económicos, de ahorro y eficiencia a costa del ser humano.

CAPITULO II

Nuevo paradigma constitucional, el Garantismo y los Derechos Humanos en México

II. 1. Garantismo

A partir de los pensadores que idealmente conformaron el Estado moderno, iniciando con Maquiavelo, pasando por los empiristas ingleses y sus pares racionalistas continentales, sobre todo en Francia y Alemania, se consideró al Estado como un gran aparato dispuesto del poder suficiente para hacer cumplir sus determinaciones, cuyo uso y conservación de la fuerza y demás instrumentos coercitivos se justifican en la medida de que asegura la supervivencia y seguridad del individuo y por tanto de la misma sociedad.

Dicha visión produjo la justificación del Estado Absolutista y produjo también a través de la filosofía política y la teoría del estado el desarrollo de otro tipo de pensamiento acerca del Estado, uno que no solo tenía que garantizar la seguridad y supervivencia de sus súbditos, sino que además reclamaba para ciertos individuos una serie de derechos necesarios para el desarrollo de los mismos en un nuevo sistema de producción, (liberalismo político) y de ahí que fuera necesario que el Estado, además de garantizar la seguridad del individuo, garantizara un listado de derechos políticos y una serie de libertades económicas básicas necesaria para la puesta en marcha del mundo capitalista.

El desarrollo del liberalismo político, como ya se ha explicado, en el plano económico, provocó en la sociedad una creciente desigualdad, ya que nunca sus presupuestos tuvieron consecuencias tan desastrosas, así, la supuesta igualdad que existe entre las personas fue plasmada y legalizada en los distintos códigos civiles de la época, generando más desigualdad económica, aunque legalmente se contemplaba la existencia de una igualdad ante la ley para todos los ciudadanos.

La realidad económica del siglo XIX, abonada por la revolución industrial y fue objeto de estudio de diversos pensadores sociales y económicos de la época, baste de ejemplo uno de los mayores exponentes de esa mirada crítica y analítica de la realidad económica que en Carlos Marx desembocó en el Marxismo-Socialismo. Más allá de lo que dichas corrientes de pensamiento establezcan, evidencian la desigualdad generada por el liberalismo político y económico, llevado a todas las ramas de la vida humana. Sentando además de la crítica al sistema mismo, las bases de una propuesta de búsqueda hacia un sistema de correctivos que generen la igualdad real entre “los iguales”.

De ahí que se haya pasado de un estado “pasivo” que solo reconoce una serie de derechos fundamentales, y garantiza la seguridad y el ejercicio de ciertos derechos liberales, a un estado que además, procura que no existan desequilibrios en las relaciones existentes entre los distintos miembros de la sociedad. De ahí que hayan surgido ramas totalmente independientes como lo son el Derecho Social y en su larga evolución y lucha después de las Guerras Mundiales, se llegara hacia los sistemas de Bienestar Social europeos del Siglo XX.

Desgraciadamente la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, quitó presión a las corrientes de derecha en el hemisferio occidental y trajo a la vez el debilitamiento de las izquierdas y de los sistemas que buscaban introducir esquemas de discriminación inversa con el fin de lograr equilibrios entre los entes sociales. Lo anterior desembocó en un movimiento de derecha que, so pretexto del fracaso del sistema socialista y de bienestar social, aprovecharon la situación económica crítica para el paulatino desmantelamiento del estado social y la reinención del estado liberal sin límites ni obstáculos correctores algunos, aderezado con nuevos ingredientes, los grandes capitales supranacionales, cuyo poder está incluso, por encima del que detentan los Estados alguna vez soberanos.

Vale en este punto en que nos encontramos seguir la línea discursiva de Norberto Bobbio y Luigi Ferrajoli en cuanto a los sistemas políticos adoptados y reconocidos por parte del mundo occidental, esto es, la Democracia Representativa, sobre todo porque dicho discurso

genera un punto de partida teórico para encontrar una salida a los problemas de desigualdad excesiva.

Desde el punto de vista de Bobbio, la democracia puede ser vista como un sistema de forma de toma de decisiones políticas y económicas, plasmada al plano estatal es la forma de gobierno en la cual las decisiones se toman democráticamente. Por lo tanto, un régimen de gobierno democrático es aquel en el que, para la toma de decisiones de lo público, se lleva a cabo a través de procedimiento democrático. Por lo que la democracia vendría a ser una serie de operaciones meramente formales.⁴²

Por lo que la democracia estaría plenamente identificada con la toma de decisiones, es la forma de toma de estas lo que la definiría y serviría como elemento de evaluación de dicho sistema. Ahora bien, la toma de decisiones en un régimen democrático Esto quiere decir, que para considerar un régimen democrático habría que validar si en la práctica la toma de decisiones se realiza conforme a ciertas reglas formales.

Sin embargo, dicho criterio puramente formal, no parece, en los actuales regímenes catalogados como democráticos, como suficiente para ser considerado como tal. Esto es, en el pensamiento crítico de Ferrajoli tomando como base el de Bobbio se concluye que hay un componente sumamente importante y trascendente desde la óptica del ser humano que se inserta como principio fundamental de un régimen democrático, a saber, los derechos humanos.

Esto viene entonces a redefinir el concepto de democracia, no ya como un régimen en el que las decisiones son tomadas de acuerdo a ciertas reglas establecidas y con base en el principio de mayoría, sino que además la materia de decisión y los límites de decisión, la lógica de decisión debe estar enmarcada con el respeto a los derechos humanos. Luego

⁴² Ferrajoli, Luigi, MORESO, José Juan y Atienza, Manuel en, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, México, Editorial Cajica, 2009, p.p. 61-79.

entonces un régimen democrático, como aspiración de cualquier tipo de sociedad moderna, es aquel que dentro de las reglas democráticas busca el respeto de los derechos humanos.

Ahora bien, Ferrajoli va más allá, y establece que para que un régimen democrático se legitime con sus miembros no basta el mero respeto a los derechos humanos de la manera en que lo concibieron los liberales del siglo XVIII (dejar hacer, dejar pasar), sino que en la amplia gama de derechos humanos (primera, segunda y hasta tercera generación) el régimen debe como primicia si respetar el ejercicio de los derechos que la persona opone al actuar de los demás (en especial del estado) pero además, exige el reconocimiento, garantía y efectividad de la totalidad de la gama de derechos humanos para que así la existencia y sobrevivencia del régimen, de un estado soberano, esté justificada y legitimada.⁴³

Esto es, ya no hablamos de la concepción básica del estado como aquel ente que se legitima y justifica su existencia en la medida de que garantiza seguridad a sus súbditos y que por tanto los mismos consienten en ceder a su favor los instrumentos de coerción renunciado ellos a los mismos. Sino que, ahora el estado, ya habiendo satisfecho esos mínimos requisitos, justifica y legitima su existencia a través del reconocimiento, garantía y efectividad de todos los derechos humanos.

Así se propone un nuevo concepto de soberanía tomando como base el concepto de derechos humanos, así, la fórmula clásica consignada en la mayoría de las constituciones liberales que enuncia que “La soberanía reside esencialmente en el pueblo” retoma todo su valor y trascendencia, en el sentido en que un estado es soberano en la medida en que las personas que lo componen son titulares de los derechos humanos, mismos que ejercen y efectivamente disfrutan por la acción estatal.

Lo anterior constituye un paradigma novedoso para el estudio crítico de nuestro sistema jurídico y para la propuesta del estudioso del Derecho. Esto es, ya no es dable en la teoría

⁴³ *Ídem.*

sustentar concepciones meramente legalistas en cuanto a la interpretación de la norma, sino que ahora debemos estudiar la norma a trasluz de los derechos humanos. Para Ferrajoli, siguiendo las distintas etapas enunciadas por Bobbio en cuanto al desarrollo de la Ciencia del Derecho, la función del jurista en nuestros tiempos no se desarrollaría en un mero ámbito dogmático de estudio de la literalidad de la ley, sino que es un trabajo crítico-propositivo, identificando las lagunas legales, incorporando al sistema los derechos humanos que la misma aún no lo haya hecho y en segundo lugar incorporando las garantías para hacer efectivos dichos derechos. Solo en la medida que lleguemos como sociedad a lograr dichos cometidos, lograremos que nuestro sistema sea considerado democrático, aspiración que al menos en el hemisferio occidental es de todos los Estados. ⁴⁴

Esta tesis garantista, parece en nuestro país ignorada o al menos no aprovechada por el sector crítico de la sociedad. Ante el avance desmedido de la derecha neoliberal, que reclama al estado la no intervención, la no regularización, la vuelta a la plena libertad de las partes en todos los aspectos de la vida pública y privada, bien cabría como ideología crítica y de oposición, la postura de un estado que, anteponiendo los intereses de los capitales internacionales o nacionales, pusiera como punta de lanza una verdadera idea de reconocimiento, garantía y desarrollo de los derechos humanos, tal vez así, tomando en cuenta o pasando bajo el tamiz de los derechos humanos, cada uno de los cambios legislativos que está viviendo este país, nos daríamos cuenta del retroceso que se está viviendo. Privilegiando los derechos de entidades de capital por encima de los derechos de personas de carne y hueso que cada vez ven más empobrecidos sus derechos y la efectiva protección de los mismos.

Así, la labor de los juristas, resultaría en primer lugar denunciar que derechos no están incluidos en nuestro sistema, o al menos no están expresamente reconocidos por el mismo y si en el ámbito internacional, esto es, una función de colmar las lagunas existentes. En una segunda fase o nivel de lenguaje, se entraría a estudiar si existen los mecanismos que garanticen a los individuos el pleno respeto y ejercicio de los derechos reconocidos por el estado. Ahí es donde la labor del estudioso del Derecho debe resaltar, y ante los embates

⁴⁴ *Ídem.*

del capital, mostrar una férrea defensa a través de una postura de avanzada, potencializar los derechos antes que restringirlos.

Hoy más que nunca, los estudios que sobre el Derecho nacional se realicen, pudieran partir de esta base metodológica, misma que aporta una gama totalmente a favor de la persona humana, y cuya defensa y evidencia puede contrarrestar la tendencia global de un sistema económico que reclama para sí todas las condiciones para desarrollarse sin importarle nada.

II.2. Derechos Humanos Reforma Constitucional en México, 2011

En dos mil once se publicaron ocho decretos que modificaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Destacan las reformas a los artículos 94, 103, 104, 107 de seis de junio de dos mil once y las referentes al Capítulo I, Título Primero de fecha diez de junio de dos mil once. A la vez que posteriormente se promulgó, en el año de dos mil trece la Ley de Amparo, misma que se adecua al nuevo paradigma constitucional introducido por las reformas.

En una pequeña reseña acerca del proceso legislativo el mismo inicia con la aprobación del proyecto el veintitrés de abril de dos mil nueve en la Cámara de Diputados, remitida al Senado de la República, el ocho de abril de dos mil diez se aprueba con modificaciones y vuelve a ser remitida a la Cámara de origen para su aprobación. Para que después el quince de diciembre de dos mil diez se aprobara nuevamente en la de Diputados y en la de Senadores el ocho de marzo de dos mil once, para su aprobación definitiva el veintitrés de marzo de dos mil once. El proceso culminó con el envío a las legislaturas de los Estados y el primero de junio de dos mil once quedó aprobado.

El paradigma constitucional mexicano antes del año dos mil once suponía el reconocimiento indirecto de los llamados Derechos Humanos. Esto es así, pues nuestra Constitución

recogía una serie de derechos solo en la medida de que existían garantías para su cumplimiento. Así el artículo 1 de la Constitución establecía:

*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*⁴⁵

En términos de lo anterior, la Constitución solo reconocía como derechos de los individuos, aquellos que se encontraban tutelados por la constitución, y cuyas garantías se encontraban estipuladas o se derivaban del texto constitucional. En la reforma se sustituye el concepto de garantías individuales por derechos humanos.

A raíz de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha diez de junio de dos mil once, se da un nuevo esquema para el estudio y protección de los Derechos Humanos, ya que el Estado Mexicano deja de proteger únicamente los derechos consignados o garantizados en la Constitución, sino también amplía la protección a aquellos derechos que se encuentren protegidos o reconocidos en los Tratados Internacionales de los cuales México sea parte.

Cabe por tanto destacar que existen ya en nuestro sistema jurídico, derechos humanos constitucionales, lo que antes entendíamos como “garantías individuales”, y derechos humanos constitucionalizados, esto es, los que se desprenden de alguna otra norma en el plano internacional que México haya incorporado a través de la vía constitucional.

En cuestión conceptual, y como ya se ha dicho, se da cabida a la tendencia internacional diferenciadora entre derechos, propiamente dichos, como a los medios para hacerlos valer, esto es, sus garantías. Destacando que un derecho sin garantías, no es derecho, ya que

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5-02-1917, texto derogado, Última reforma publicada DOF 29-07-2010, México, 1917, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2504_18-08-2010.pdf

no basta consagrarlo para tenerlo por garantizado y cumplido, ya que solamente garantizado y efectivamente cumplido se podrá decir que está protegido.

Por otro lado, el cambio introducido en el texto constitucional, de garantías individuales a derechos humanos, sigue la tendencia constitucionalista de la segunda mitad del siglo XX. La diferencia entre derechos y sus medios jurídicos para hacerlos valer. En México, las garantías individuales se identificaban con los derechos humanos protegidos constitucionalmente, mientras que en las constituciones avanzadas se les llamó derechos fundamentales.

En la historia constitucional, se hace ver como el constituyente de 1857 tanto en la discusión como en el texto mismo de la Constitución, denomina los llamados “derechos del hombre”. Para el constituyente de 1917, la idea de los “derechos del hombre” se vio superada por la de “garantías individuales”. Por lo que es entendible como con el paso del tiempo, los derechos humanos contenidos en la Constitución se denominaran genéricamente como garantías individuales.⁴⁶

Ambos términos, derechos del hombre y garantías individuales funcionaban en el paradigma constitucional como una dicotomía complementaria⁴⁷, siendo que las constituciones posteriores tuvieron la tendencia de establecer un catálogo de derechos separado de los medios para hacerlos valer, esto es, sus garantías. Tendencias que se encuentran en las constituciones de países como Alemania, Italia, España, Portugal.

La dicotomía a que hacemos referencia entre derecho-garantía no es meramente una cuestión de terminología, sino que, desde el punto de vista del Positivismo Jurídico, pudiéramos decir que solo el derecho que se desprende de alguna garantía constitucional es el reconocido por el Estado, esto es, derecho que no esté reconocido en el texto legal,

⁴⁶ Pelayo Moller, Carlos María, *Las Reformas constitucionales en derechos humanos*, [en línea], México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. p. 21, [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/ref_const.pdf

⁴⁷ *Ibidem*, p. 22.

en una garantía, no es propiamente un derecho, lo cual llevaría a un positivismo excesivo, ausente de algún contenido mínimo.

Desde este punto de vista, la reforma constitucional no solo fue una cuestión de términos, sino un proceso de apertura al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A través de la misma, se fortalece los derechos de la persona, la protección de su dignidad y a la vez se cumple con los compromisos internacionales.

En virtud de la reforma, el Estado Mexicano no solo se compromete a reconocer los derechos humanos, constitucionales y constitucionalizados, sino que, además, a garantizar su efectiva protección. Siendo, por tanto, este nuevo marco de referencia el que poco a poco debe permear en los operadores del Derecho y en los legisladores. Así, el artículo 1 de la Constitución quedó como sigue:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.⁴⁸

⁴⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5-02-1917, texto vigente, Última reforma publicada DOF 27-01-2016, México, 1917, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Así, el Estado mexicano asumió un compromiso internacional de defensa y protección de los derechos humanos, aunado a que no solo se debe limitar su actuación a ello, sino además a potencializarlos o hacerlos efectivos con el objeto de llegar a la plena democracia según el paradigma garantista del cual ya se ha hablado.

La intención del Estado mexicano luego entonces fue una apertura al sistema internacional de los Derechos Humanos, primero dando valor a los derechos humanos que se desprenden de los tratados internacionales.

En el contexto histórico requería México reformas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto ya que, si bien se llevaban doce años de haber aceptado la competencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y firmado y ratificado el Tratados de Derechos Humanos, tanto en el Sistema Internacional y el Sistema Interamericano.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos al año dos mil once había ya conocido de seis casos en los que el Estado Mexicano fue declarado responsable internacionalmente de violaciones a los derechos humanos. Entre dichos casos, el Castañeda vs Estado Mexicano fue bien librado por el mismo, sin embargo, los casos de las muertas o desaparecidas de Ciudad Juárez, Fuero Militar, se complicó la problemática en el sentido de la gran cantidad de medidas para reparar. Acciones que deben ser cumplidas por los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno.

Lo anterior dio como resultado una apertura y amplio debate en México para la incorporación a nivel constitucional de los Derechos Humanos contenidos en los Tratados Internacionales.

Esto es así ya que, en los años anteriores a la reforma, se crearon los Organismos Autónomos de Protección de Derechos Humanos a partir de la creación de la Comisión Nacional en el año de 1990, se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1994 creando el Consejo de la Judicatura Federal, en la cual se establecieron otros medios de control constitucional como son, la controversia constitucional y la acción de constitucionalidad.

Asimismo, se difundieron a nivel internacional los problemas de México en derechos humanos, como son, la tortura en la procuración de justicia, desaparición forzada, discriminación de los grupos vulnerables, violencia generalizada contra la mujer, y de fondo una lucha contra el narcotráfico que ha tenido repercusiones en derechos humanos por parte de particulares y del mismo estado en esa lucha. Acompañada de la exigencia de respeto a los derechos humanos.

Con ello, se fue acrecentando desde la Sociedad Civil, la presión al Estado Mexicano para una efectiva protección de los derechos humanos, ya que en muchos casos se multiplicaron las denuncias por violaciones e incumplimiento de derechos fundamentales.⁴⁹

En el plano legislativo, por tanto, se debe buscar que toda la legislación no solo respete la Constitución, sino que además deberá respetar los Derechos Humanos consignados en los Tratados Internacionales, asimismo, deberá a la hora de aplicar el derecho, tener una perspectiva de interpretación favoreciendo a la persona en la protección más amplia.

Actualmente los operadores del derecho dentro del sistema jurídico mexicano están obligados no solo a saber, sino a aplicar en el sentido que más beneficie al individuo, todos aquellos derechos humanos que se desprendan, tanto del derecho interno, como del derecho internacional público, vía los tratados de los cuales México sea Estado signante. Así, el universo de protección del individuo frente al poder económico, político entre otros,

⁴⁹ Pelayo Moller, Carlos María, *op. cit.*, nota 46, p. 15.

viene a ser ampliado. Al menos en la teoría, la gama de derechos y beneficios se vuelve más abundante.

En otra obligación que impone la reforma constitucional es la llamada cláusula de interpretación de los derechos humanos contenida en el artículo primero de la Constitución: *“las normas relacionadas a derechos humanos se interpretarán de conformidad a esta constitución y con los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a partir del caso Radilla Pacheco en contra del Estado Mexicano determinó la obligación de los juzgadores a realizar el control de convencionalidad, esto es, verificar que la ley o norma que aplican al caso concreto, se ajusta a la Constitución y a los Tratados Internacionales que contienen Derechos Humanos.⁵⁰

En el año dos mil once, a pocos meses de la publicación de la Reforma Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó el artículo primero con motivo de las acciones de cumplimiento de la sentencia del caso Radilla Pacheco acerca de si la Corte debía cumplir lo concerniente a la misma.

Las recomendaciones para el Poder Judicial eran los cursos de capacitación en Derechos Humanos para sus funcionarios, así como ejercer el control de convencionalidad ex officio, tanto de la norma internacional en los tratados, como la interpretación que acerca de los mismos ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵¹

En julio de dos mil once la Suprema Corte de Justicia de la Nación se llevó a cabo una segunda discusión acerca de los efectos de la sentencia de la Corte respecto al caso Radilla Pacheco, por lo que respecta al principio pro persona y la interpretación conforme de la

⁵⁰ *Ibidem*, p. 12.

⁵¹ *Ibidem*, p. 18.

norma interna a la luz de la Constitución, los Tratados Internacionales y los criterios de la Corte Interamericana, a raíz de una resolución de supervisión de cumplimiento ya que a la fecha no se había cumplido con las medidas ordenadas.

De dicha discusión, se determinó que los jueces y demás operadores de derecho en el país, deben aplicar la restricción al fuero militar, mismas que se derivan de los compromisos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y además, que deben verificar que las leyes aplicables a un caso se ajustan a la Constitución, a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos a través de un control de convencionalidad, tomando en cuenta la interpretación de la Carta Interamericana de Derechos Humanos, la Constitución para que incluso pudieran dejar de aplicar una norma.

Al hablar de control de convencionalidad nos encontramos que, frente a la diversidad de criterios emanados de los diversos sistemas de Derechos Humanos, no existe una guía clara de prevalencia entre los que derivan de uno y otro sistema, esto es, de los que derivan del Sistema Universal, y de los que derivan del Sistema Interamericano. Más cuando las obligaciones derivadas del Sistema Interamericano son más amplias y específicas al contar con órganos jurisdiccionales.

La primera noción de control de convencionalidad fue resultado de la labor precisamente de estos órganos jurisdiccionales dentro del Sistema Interamericano, analizar el caso, tanto en el aspecto fáctico como de derecho a la luz de la Convención Interamericana.

Posteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que ese análisis del caso debe de realizarse *ex officio* por toda autoridad pública, sin que las partes lo soliciten. Y no solo eso, sino que se extiende dicha obligación, como ya lo apuntábamos, a todos los órganos del Estado.⁵² Es, en ese sentido, donde el control de convencionalidad es una herramienta para hacer valer las disposiciones que derivan de la Convención Interamericana, y los demás instrumentos del Sistema.

⁵² *Ibidem*, p. 28.

Por otro lado, existe otra figura novedosa, la llamada interpretación conforme, esto es, que siempre cuando se esté ante la interpretación de una norma que contiene un derecho humano, debe aplicarse el principio pro persona, o, la interpretación más benéfica a la persona. Estas dos figuras, se erigen, así como dos ejes rectores de incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al sistema jurídico nacional.

Los Derechos Humanos por otra parte entran al sistema jurídico mexicano por medio de la cláusula constitucional y los criterios jurisprudenciales. El legislador, al elegir el tipo de cláusula constitucional, pudo optar por distintos medios, como el argentino de establecer una lista de Tratados Internacionales incorporados al texto constitucional. En dicho sistema la Constitución y los Tratados tienen la misma jerarquía normativa, y solo da cabida a aplicar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que previamente se incorporó.

Otros sistemas jurídicos nacionales optaron por una cláusula interpretativa, esto es, obligar al Estado a interpretar la Constitución conforme a los Tratados de Derechos Humanos, siendo el Estado Mexicano que se inclinó por este último.⁵³ Así, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es un derecho subsidiario, y no es necesario entrar a la discusión teórica acerca de la supra-subordinación y jerarquía de normas, existiendo la posibilidad de interpretar la Constitución acudiendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, otorgando mayores garantías a las personas.

Por tanto, la forma en que el Estado mexicano incluyó el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Constitución resulta ser una técnica hermenéutica, o una técnica de interpretación que armoniza los valores y las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con los establecidos en la Constitución.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por tanto, establece un estándar mínimo que debe ser seguido por los Estados para dar más protección a la persona. Siendo

⁵³ *Ibidem*, p. 35.

que el principio pro persona pone fin al problema de jerarquía de leyes, esto es, ante un conflicto de leyes, se deberá optar por la más benéfica a la persona. La norma más amplia o la interpretación más extensiva cuando se trate de reconocer derechos humanos protegidos, y la más restringida para restricciones al ejercicio de algún derecho o la suspensión extraordinaria de los mismos.

Acerca del principio pro persona podemos decir que es un criterio desarrollado por los Tribunales Constitucionales en la interpretación de los Derechos Humanos, maximiza la protección de un derecho por encima de otros principios para dirimir conflictos normativos. En virtud de la reforma en México, la aplicación del principio es obligatoria para toda autoridad según lo establece la Constitución.

José Luis Caballero Ochoa establece acerca del principio pro persona:

*Reconoce la naturaleza jurídica de las normas sobre Derechos Humanos que establecen pisos mínimos de protección, y por tanto son susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de la aplicación más favorable a las personas, y que además pueden integrarse en sus contenidos mediante un sistema de reenvíos hacia otros ordenamientos.*⁵⁴

El principio pro persona es por tanto un criterio diferenciador entre normas, para el caso de duda, buscar la norma o la interpretación más amplia a la protección de la persona humana.

Dentro de las obligaciones que sustrae el Estado Mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, están las de: promover, respetar, proteger y garantizar los mismos. De manera general se puede decir que dichos compromisos son, por un lado, abstenerse de vulnerar el derecho y por otro otorgar las prestaciones que hagan efectivos los derechos. Como una ambivalencia en la función

⁵⁴ *Ibidem*, p. 38.

estatal, por un lado limitar la función del Estado, y por la otra la de exigir su acción, dependiendo de la exigencia abstracta del Derecho Humano de que se trate.

La obligación del Estado de garantizar los derechos implica que el mismo a través de las estructuras de poder público, de todo el poder estatal debe asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicios de los Derechos Humanos⁵⁵. La obligación en caso de incumplimiento se traduce en la reparación a las víctimas hasta la plena restitución, cuando sea posible.

En cuanto a los principios que rodean a la interpretación y aplicación de los Derechos Humanos, tenemos que incluso la propia Constitución, recogiendo parte de la teoría establece los de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Hablar de universalidad implica que todas las personas tienen la misma dignidad y por tanto se obliga a toda autoridad a que reconozca, aplique o restrinja el Derecho Humano evitando cualquier discriminación.

La interdependencia se refiere al vínculo que hay entre los distintos Derechos Humanos, para que no sea efectivo se requiere el reconocimiento y cumplimiento de todos los demás, ya que al ser parte de la dignidad de la persona solo su efectivo aseguramiento trae consigo el cumplimiento de todos los demás.

Indivisibilidad principio relacionado a la infragmentabilidad de los Derechos Humanos, pues son propios de la dignidad humana y no pueden ser objeto de disminución alguna.

Progresividad referida a la obligación de procurar la satisfacción de los Derechos en cada momento histórico, por lo que se prohíbe su retroceso o involución.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 42.

La reforma en materia de Derechos Humanos, constituye en el ámbito puramente teórico una labor titánica para el jurista, la tarea de armonizar la legislación interna al contenido de los tratados internacionales, ubicando cuando la legislación interna es contraria a los principios consignados en el derecho internacional, denunciar dichas anomalías, y desarrollar las instituciones y las propuestas para que la gama de derechos subjetivos no incluidos o reconocidos por el marco jurídico interno sean tutelados y garantizados efectivamente.

Ante esta disyuntiva se ve en la práctica por parte del aparato estatal de dos vertientes discursivas, por un lado, los órganos públicos dicen ser respetuosos de los derechos humanos, pero en la práctica se constata como los derechos humanos son acotados, o solo son utilizados en temas que para el Estado no repercute en un detrimento patrimonial. Así vemos como los derechos humanos son aplicados en una interpretación amplia en la materia penal cuando se trata de liberar a algún personaje, y vemos como los derechos humanos son aplicados restrictivamente tratándose de contribuciones, régimen de pensiones, normas protectoras del salario, principio de estabilidad en el empleo, solo por poner algunos ejemplos.

Asimismo, dentro de los principios a que hemos hecho referencia, a saber, la irreversibilidad y progresividad, el Dr. Héctor Hugo Bargagelata ha manifestado lo siguiente por cuanto hace a la progresividad:

“... carácter general, que los Estados Partes quedaban comprometidos a “adoptar medidas” para “la plena efectividad de los derechos (reconocidos en dicho Pacto), hasta el máximo de los recursos de que disponga (n)”.

En un segundo sentido, la progresividad puede ser entendida como una característica de los derechos humanos fundamentales, perfectamente aplicable a los laborales...

*Se sostiene a ese respecto, que el orden público internacional “tiene una vocación de desarrollo progresivo en el sentido de una mayor extensión y protección de los derechos sociales”.*⁵⁶

En términos de lo anterior, cuando un estado ha reconocido un derecho humano, únicamente puede actuar en pro de dicho derecho, desarrollándolo para hacerlo pleno y efectivo para todo sujeto. Siendo esta característica la que se encuentra íntimamente relacionada con el garantismo y donde se podría encontrar un dique argumentativo al proceso de flexibilización impuesto por el neoliberalismo.

Esta idea que parece novedosa, ya había sido recogida años atrás por el Maestro Mario de la Cueva, quien al hablar acerca de los caracteres del derecho del trabajo, estableció como uno de ellos su carácter de “fuerza expansiva”, esto es, al tratarse de un derecho que protege a la clase trabajadora, todo aquel que por medio de su trabajo se procure un modo de vivir, debiera estar protegido legalmente por el derecho del trabajo y sus mínimos. En este sentido, la progresividad del derecho humano al trabajo está en que el mismo pretende abarcar cada vez más a mayor número de personas y al mismo tiempo en la medida de los recursos disponibles, ampliar los derechos derivados de la prestación de los servicios.

Otro principio fundamental de los derechos humanos, y por tanto del derecho humano al trabajo, es el relacionado con la irreversibilidad, complemento de la irrevocabilidad, en el sentido de que los Estados no pueden reducir la protección o garantía ya acordada para los derechos humanos. Cuestión que es reconocida incluso por la OIT a través del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador.⁵⁷

⁵⁶ Barbagelata, Héctor Hugo, en *Los principios de Derecho del Trabajo de segunda generación*, [en línea], Publicado en *Ius Labor*, 1/2008, [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en: <http://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/viewFile/119859/159701>

⁵⁷ *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, [en línea], [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:1566339310613690::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907

En este sentido se analizará la reciente reforma a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para saber si, específicamente en lo concerniente a los trabajadores de confianza, se siguieron estos principios de ampliar los derechos, equiparándolos a los estándares recomendados por la OIT, tanto en el aspecto garantista como el de protección a los Derechos Humanos.

II.3. Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el trabajo suscritos por el Estado Mexicano.

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tenemos como fuente de derechos humanos fundamental en materia de derecho del trabajo el denominado Protocolo Adicional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de San Salvador.

Dentro de dicho documento, suscrito y ratificado por el Estado Mexicano, se encuentra la obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos en el consignados (Artículo 1), así como adoptar las medidas legales o algunas otras, para hacer efectivos los mismos (Artículo 2).

Posteriormente establece como Derecho Humano al trabajo (Artículo 6) como la “oportunidad de obtener las medidas para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida y aceptada”. Así que es aspiración consignada en el tratado el alcanzar una vida digna y decorosa a través del trabajo. Por lo que el Estado se compromete a garantizar la plena efectividad del Derecho Humano al Trabajo y el logro del pleno empleo. Con lo que el derecho a la estabilidad en el empleo se encuentra garantizado dentro del Sistema Interamericano.

El Derecho Humano al Trabajo viene a incluir, dentro del Sistema Interamericano, la estabilidad de los trabajadores en el empleo (Artículo 7 d.), siendo importante destacar que

este no habla acerca de a qué trabajadores se puede excluir de dicho derecho, por lo que podemos decir que incluye a los trabajadores públicos.

Por otro lado, dentro del Sistema Universal de los Derechos Humanos, es de destacarse el Convenio 151 OIT Convenio sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

En el mismo se establece que es aplicable a toda persona empleada en la administración pública, siempre que no les sean aplicables disposiciones más favorables.

En cuanto a los empleados de alto nivel, esto es, aquellos que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos, o empleados que tienen obligaciones de naturaleza altamente confidenciales, el Convenio deja abierta la posibilidad a la legislación nacional para determinar hasta qué punto les serán aplicables las garantías que emanan del mismo.

Lo anterior puede dar luz en cuanto a la interpretación de lo que en nuestro sistema jurídico se ha denominado trabajadores de confianza dentro de la administración pública, esto es, dentro del Apartado B del Artículo 123. Al ser una excepción, de no aplicación del derecho humano debe encontrarse limitado su ámbito de aplicación solo a aquellos empleados de alto nivel, con poder decisorio, cargos directivos o altamente confidenciales.

Existe también el Convenio número 111 de la OIT, denominado Convenio Relativo a la discriminación en materia de trabajo y ocupación. El cuál resulta de fundamental importancia al momento de interpretar las disposiciones relativas a los trabajadores de confianza. Ya que, al ser su régimen, una excepción a la regla general de protección al derecho de estabilidad en el empleo, resulta fundamental entender los límites que tiene el estado para limitar un trato igualitario entre los distintos trabajadores.

En términos de dicho convenio internacional se entiende por discriminación cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga como efecto anular o alterar la igualdad, tanto de oportunidades o de trato en el empleo. (Artículo 1)

No se consideran distinciones, exclusiones o preferencias las que se basen en calificaciones para la obtención de un empleo. Siendo importante destacar que las condiciones de trabajo quedan comprendidas dentro de los términos *empleo y ocupación* y por tanto para las mismas aplica la no discriminación. (Artículo 1)

El Estado mexicano se compromete, además a llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación. (Artículo 2)

Dentro de las obligaciones contenidas dentro del Convenio destaca para el presente estudio el derogar las disposiciones legislativas y modificar prácticas administrativas que sean incompatibles con la política que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, y sobre todo aplicarla en los empleos sometidos a control directo de la autoridad nacional.

Es importante también, destacar que para efecto del Convenio no se consideran discriminatorias las medidas que se adopten contra una persona que se dedique a alguna actividad que atente contra la seguridad del Estado. (Artículo 4) Tampoco se consideran discriminatorias las medidas que protejan o asistan a personas que necesiten ese trato especial. (Artículo 5)

Dada la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, y la posibilidad de argumentación e interpretación de la norma nacional a la luz de los Tratados Internacionales que contengan Derechos Humanos, y a pesar de ser una obligación del Estado Mexicano el aplicarlos ex officio bajo la lógica del principio pro persona, es de fundamental importancia el conocerlos y utilizarlos tanto a la luz de las autoridades jurisdiccionales, como en la

doctrina, con el objeto de ir progresando en la interpretación del Derecho Humano al Trabajo, apartándonos de una interpretación restrictiva.

II.4. Consideraciones doctrinales

Hablar de trabajadores al servicio del estado implica en primer lugar hablar de la función del Estado. No hay que dejar pasar el hecho de que el Estado fue concebido y tiene por objeto cumplir una serie de finalidades por lo cual necesita una estructura operativa conformada por recursos no solo materiales sino humanos.

La forma en que se organizan esos recursos humanos, estará íntimamente ligada con las funciones que desempeñe el Estado, siendo necesario separar la función política de la administrativa. Ya que dependiendo de que función desempeñe podrá clasificarse a los servidores públicos. Asimismo, dentro de la función administrativa que se desempeñe puede encontrarse otro criterio para clasificar y separar a los servidores públicos. Esto es, habrá algunos cuya actividad implique el ejercicio de la atribución de *imperium* del Estado, y otros cuya actividad desempeñada no trae aparejada directamente esa facultad.

Por tanto, es necesario hacer la distinción entre el conjunto de personas que en virtud de la función política ocupan un puesto y del otro conjunto de personas que conforman parte de la Administración Pública propiamente dicha y que por tanto son susceptibles de protección como trabajadores.

Según Longo, la distinción es que, si bien unos son dirigidos y controlados por las personas que ocupan puestos por medio de la política, no se deben a ella no se encuentran por tanto patrimonializados a ella, lo que garantizaría su imparcialidad y un primer paso en la obtención de una estructura profesional y estable frente a los vaivenes políticos⁵⁸. Esta distinción es muy importante, ya que como se verá en el curso del presente capítulo, en

⁵⁸ Longo, *op. cit.*, nota 30, p. 8.

México no se tomó en cuenta, dando paso a una burocracia en muchos casos patrimonializada y sujeta totalmente a la política según el sistema corporativista creado por el partido único.⁵⁹

Así, en nuestro sistema jurídico construido a partir del corporativismo y en un afán de control, a pesar de las discusiones en el seno del Poder Legislativo a que se han hecho referencia en el capítulo número 1 en los debates y propuestas que se presentaron para tratar de dotar a los trabajadores de una legislación, se hizo deliberadamente a un lado la existencia de una clase trabajadora pública profesional, y por el contrario, se eligió una diferenciación entre trabajadores que sirviera para que la clase política tuviera el control de la estructura humana en la Administración Pública, siendo que hasta el año dos mil doce que a partir de la Ley del Servicio Civil de Carrera se introduce la profesionalización como elemento de permanencia y afán de independencia de la clase política garantizando su independencia y profesionalización.

El sistema estructurado por el legislador a partir de 1960, se optó por una burocracia en la que tanto el personal operativo como el que tiene funciones que implican el núcleo de acción del gobierno se encuentran supeditadas y al servicio, no de la administración, sino de la administración política temporal.

En una primera aproximación conceptual, ya dentro de nuestro sistema jurídico, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desde un punto de vista de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, define a éstos como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión para el Estado. Por lo que podríamos establecer que constitucionalmente servidor público es el género, dentro del cual se comprenden tanto a los empleados o trabajadores, como a quienes ocupan un cargo o una comisión.

⁵⁹ De Buen, Néstor, *Derechos del Trabajador de Confianza*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2001. p.p. 3, 9.

Los trabajadores o empleados al servicio del Estado, desde este punto de vista de la responsabilidad administrativa, guardan una relación laboral con el mismo. Diferente a los servidores públicos, que ocupan puestos políticos, y cuya estancia en los puestos se encuentra sometida a requisitos de elegibilidad democrática o a su designación por parte de actos de colaboración entre los Poderes de la Unión, de acuerdo a lo establecido en la norma correspondiente y a la temporalidad que la misma contempla.

Por tanto, el trabajador es aquel que presta un servicio personal subordinado, encaminado a cumplir con la función de servicio público que tiene asignada el Estado, mediante la obtención de un nombramiento o estar comprendido dentro de las listas de raya, o la sola prestación del servicio, como en algunos casos lo ha contemplado la jurisprudencia.⁶⁰ Y por tanto no guardan una relación directa con la política.

Según Pallares Lara⁶¹, el carácter de trabajador estatal no es general, ya que todo trabajador es servidor público, más no a la inversa, ya que, por ejemplo, los servidores públicos que las diversas legislaciones excluyen de las leyes burocráticas, no quedan excluidos de la responsabilidad administrativa.

En otro orden de ideas, se puede encontrar ciertos rasgos distintivos de la relación Estado como patrón y empleado público, que a su vez sirve para distinguirla de la existente entre el trabajador según el apartado A del artículo 123. Estas particularidades las enuncia como sigue:

- En cuanto al hecho generador: Relación de trabajo o contrato vs Acto Condición del Estado (nombramiento). Existiendo además al respecto la teoría del acto unilateral, esto es, el Estado emite un verdadero acto administrativo cuando expide un nombramiento. Otra el acto contractual, en virtud de la cual el trabajador quedaría aceptando un tipo de “*contrato de adhesión*”. El acto condición, en el sentido de que

⁶⁰ Pallares Lara, *op. cit.*, nota 1, p. 70.

⁶¹ *Ídem*.

el nombramiento solo surtirá sus efectos al momento en que el trabajador lo acepta a través de rendir protesta.⁶²

- Presume existencia de relación entre quien presta un trabajo y quien lo recibe. Surge con la expedición de un nombramiento o inclusión en lista de raya.
- Válidos convenios benefician al trabajador. Son nulos los convenios que benefician al trabajador si no son legales.
- No se puede variar unilateralmente las condiciones de trabajo. Estado puede variar condiciones por su potestad soberana.
- No protesta el cumplimiento solo produce responsabilidad civil. Rinde protesta e incurre en responsabilidad civil, administrativa, penal.
- Priva interés económico. Priva interés de servicio.
- Se busca equilibrio capital-trabajo. Busca control para convivencia social.
- Finalidad es tutelar al trabajador. Finalidad es desempeñar las funciones del Estado.

Otro término que doctrinalmente es necesario delimitar conceptualmente es el referente al funcionario público, según Rafael de Pina lo define como: *“la persona que, por disposición inmediata de la Ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública”*. Por lo tanto, se habla de funcionario público de cualquier persona que participa en el ejercicio de una función pública, dicho término por tanto se asemeja al de servidor público.⁶³

Sin embargo, dicho concepto pudiera ser muy amplio, en otra definición de funcionario público que realiza Olga Hernández Espíndola, tenemos que es aquel que ocupa grados superiores en la Administración Pública, y ejerce funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Por tanto, el funcionario público es aquel que desempeña funciones de potestad pública y representatividad lo que los diferenciaría de los demás servidores

⁶² Alpuche Marrufo, José Atanasio, *Trabajadores burócratas de confianza y el derecho de sindicación*, México, Porrúa, 2014, p. 349.

⁶³ Mora Rocha, J. Manuel, *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*, México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1992. p. 20.

públicos, ya que los mismos incluso representan al Estado en sus relaciones laborales con sus trabajadores.⁶⁴

De ahí que el sistema jurídico mexicano recoja este concepto al establecer, por ejemplo, el hecho de que la relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio. Sin embargo, el mismo marco jurídico nacional permite que dichos funcionarios, deleguen sus atribuciones en otros trabajadores para efecto de organización, pero que no por dicha situación los mismos pierdan el carácter de trabajadores.

Los funcionarios, por tanto, se pueden relacionar con algunos de los trabajadores de confianza excluidos del principio de estabilidad en el empleo, siempre y cuando se trate de altos miembros dentro de la Administración. Ya que según establece Mora Rocha⁶⁵, no todos los trabajadores de confianza tendrán el carácter de funcionarios, en virtud de la delegación de funciones, o simplemente que algunos de ellos no cumplen con el requisito de ocupar altos puestos.

Ahora bien, siguiendo las ideas planteadas anteriormente, los empleados públicos según Rafael Pina son aquellos que se encuentran afectos a un servicio público determinado de manera permanente y profesional mediante una retribución y agrega Mora Rocha, que la retribución esté contemplada en el presupuesto. Dentro de los empleados públicos se comprenden a los trabajadores en dos grupos según el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: de base y de confianza.

II. 5. Los trabajadores de confianza.

La figura del trabajador de confianza no es propia de origen de los trabajadores al servicio del Estado, según lo expresa Néstor de Buen, surge de los inicios de la Contratación

⁶⁴ *Ibidem*, p. 21

⁶⁵ *Ídem*.

Colectiva, como un derecho del patrón para designar libremente a un grupo de trabajadores que por sus funciones o contacto permanente con el patrón requerirían ser personas de confianza.⁶⁶

Por tanto, se hablaría de una especie de espacio de discrecionalidad con la que contaría el patrón, frente a la designación de esa clase de trabajadores diferente a la designación de los de planta, misma que le correspondería, en virtud de los pactos colectivos, a los Sindicatos. Sin que se entienda por ello que el patrón quede asimismo facultado para remover libremente a los trabajadores libremente nombrados por el.

En cuestión de uso del lenguaje, el término empleado se utiliza para distinguir a los trabajadores, esto es, por un lado, existirán los obreros, y por el otro aquellos trabajadores que, de acuerdo con sus funciones, colaboran en la subordinación con el empleador, cuestión que no pasa con los obreros.⁶⁷

Esta clase de trabajadores por tanto se dejó fuera de los Tabuladores anexos a los Contratos Colectivos de Trabajo. En la Ley Federal del Trabajo de 1931 aparecen mencionados los representantes del patrón con facultad de obligarlo ante los trabajadores, estos son los Directores, Administradores, Gerentes, así como las demás personas que ejerzan actos de administración, y los que desempeñan labores personales del patrón dentro de la empresa.

La Ley de 1931 contemplaba que dichas personas no podían incluirse dentro del ámbito de aplicación personal del Contrato Colectivo de Trabajo, ni podían estar incluidos en el Sindicato de los demás trabajadores. Estableciéndose como una causal de terminación de la relación laboral la “pérdida de confianza” tratándose de las personas que desarrollen

⁶⁶ De Buen, *op. cit.*, nota 59, p. 3.

⁶⁷ Martínez Morales, Rafael I., *Diccionario de derecho administrativo y burocrático*, México, Oxford University Press, 2008, p. 76.

labores de dirección, fiscalización, vigilancia a quienes denominó como “cargos de confianza”.

En aquella época, se discutió si eran o no trabajadores los llamados “altos funcionarios” de una empresa. En la primera obra del Dr. Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, según lo retoma de Buen,⁶⁸ concluyó que no eran trabajadores sino se trataba de “altos empleados”, siendo que su contratación es *intuitu personae* y que para su designación en dichos puestos (consejeros, directores generales) se utilizan criterios similares a los de un profesionista.

Para el tratadista J. J. Castorena, la relación del empleado de confianza con la empresa es un mandato, esto en virtud de que realizan los objetos propios del contrato, el trabajador realiza como objeto la relación de trabajo.⁶⁹

Sin embargo, al contemplar la propia Ley de 1931 como causa de terminación de la relación laboral con quien desempeñe labores de dirección, fiscalización, vigilancia y labores personales del patrón, es que la misma los reconoció como trabajadores.

Según J. Jesús Manjarrez, se puede encontrar a los trabajadores de confianza como una influencia del proyecto de Convención de 1919 de la Confederación Internacional del Trabajo que se llevó a cabo en Washington.⁷⁰

Por lo que respecta a la Ley Federal del Trabajo de 1970, consignó un capítulo especial tratando a los mismos, garantizando sus derechos. El artículo 9 da una definición del trabajador de confianza y señala que el nombre del puesto no define su naturaleza, sino las

⁶⁸ Canton Moller, Miguel, *Los trabajos especiales*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1977, p. 19.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 20.

⁷⁰ *Ídem*.

funciones generales de: administración, fiscalización, vigilancia y servicios personales del patrón.⁷¹

En cuanto a su tratamiento en los Contratos Colectivos, se establece cuales puestos serán de confianza, esto es, los que estaban fuera del tabulador, lo anterior propició en la práctica, que a trabajadores que en realidad no son de confianza, como los oficinistas, se les diera el tratamiento como trabajador de confianza.

En la opinión de otro autor, el concepto de trabajador de confianza, comprende a aquellos en quienes el patrón maneja la empresa, cuentan con autoridad en puestos de dirección y realizan funciones de inspección, vigilancia y fiscalización administrativa en lo interno como en lo externo, teniendo acceso a asuntos confidenciales y reservados. En las manos del personal de confianza se encuentra la marcha y el destino de la empresa.⁷²

En el estudio que pormenorizadamente realiza Canton Moller⁷³ de las funciones de los trabajadores de confianza tenemos en primer lugar la dirección, la cual comprende a los consejeros de la empresa, ya sea individuales o integrantes del Consejo de Administración, los Asesores y Funcionarios. A través de éstos es que se fijan las políticas generales de la empresa.

Asimismo, existiría otro grupo dentro de las funciones de dirección, relativo a aquel que ejecuta las políticas generales de la empresa, sus decisiones obligan a la empresa. Dentro de ellos podemos contemplar a los Gerentes, Administradores, siempre que sean a nivel general y quienes son los que manejan la empresa.

Las funciones vinculadas a los trabajadores de confianza también comprenden las de auditoría, contraloría y representación o apoderamiento, en ese aspecto se puede decir que

⁷¹ *Ibidem*, p. 21.

⁷² Mora Rocha, *op. cit.*, nota 63, p. 27.

⁷³ Canton Moller, *op. cit.*, nota 69, p. 22.

los trabajadores de confianza son los que fiscalizan o llevan el control dentro de la empresa y representan al patrón, tanto ante los trabajadores como las autoridades.

La supervisión a que hace referencia el concepto de trabajador de confianza es aquella relativa a la ejecución directa de los trabajos a que se dedique la empresa, la inspección tanto de los trabajos, los equipos e instalaciones, con lo que se trata de profesionistas y técnicos que tienen a su cargo la vigilancia y seguridad.

Las actividades de un trabajador de confianza, como son la fiscalización y vigilancia que llevan a cabo los órganos de ejecución están subordinadas y bajo la dependencia de la dirección que ejercen los órganos sociales encargados de dicha función. Sin embargo, todas las actividades vinculadas a los trabajadores de confianza, según la ley, deben revestir una característica más, a saber, la “generalidad”.

Para Canton Moller⁷⁴, la generalidad que debe tener la actividad propia de un trabajador de confianza consiste en la responsabilidad sobre la producción, en cuanto a que quienes desempeñen esas tareas sean encargados de áreas específicas. Por otro lado, para Néstor de Buen, el criterio diferenciador para los puestos de confianza es que no siempre la facultad de mando implica confianza, sino solo cuando afecte a la empresa en su conjunto y no a una actividad específica.⁷⁵

Otro aspecto que destaca acerca de los trabajadores de confianza es su cercanía al patrón o su inmediato representante a través de sus órganos de función. Esto es, los patrones, cuando actúan como personas jurídicas, cuentan con órganos societarios, de conformidad con la Ley que les es aplicable y con sus propios estatutos. Dichos órganos llevan a cabo la administración y representación de la persona moral a diversos niveles y por tanto a través de dichos órganos se lleva a cabo los fines sociales de la misma.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁷⁵ De Buen, *op. cit.*, nota 59, p. 29.

Estos órganos desempeñarían distintas funciones principales, a saber, las facultades de gestión y las facultades de representación. Las primeras se refieren a la ejecución de actos, ya sea materiales o jurídicos, para obtener sus fines. Las facultades de representación son aquellas que despliegan los órganos para llevar a cabo los actos que se pueden atribuir a la persona moral.

Es por ello que dichos órganos necesitan estar personificados a través de gestores y mandatarios que realicen actos jurídicos y materiales básicos, necesarios e insustituibles para lograr los fines sociales. Para parte de la doctrina, dichos funcionarios de la persona moral, no serían empleados, ya que no dependen de la empresa, sino son sus propios órganos.

A estas personas que ocupan los puestos en los órganos de la vida interna de la persona moral se les ha llamado Altos Funcionarios, pudiendo identificar dentro de sus características principales el hecho de que actúan por iniciativa propia y tienen a cargo: la marcha general de la empresa, representan al trabajador frente a los trabajadores, tienen poca dependencia respecto a algún superior o subordinación, responden a través de los resultados de la empresa y por tanto se encuentran sujetos a responsabilidad. Dentro de esta clasificación se puede ubicar a los miembros del Consejo de Administración, Directores, Gerentes, Contralor, Auditor, Apoderados y Contador General.

Por cuanto hace a la aplicación del Contrato Colectivo de Trabajo a los trabajadores de confianza, el mismo les es aplicable salvo disposición en contrario del mismo pacto sindical. No siendo lo mismo en el caso del Reglamento Interior de Trabajo, el cual se aplica a todos los trabajadores incluso a los de confianza.

En cuanto a las causales de rescisión sin responsabilidad para el patrón, además de las establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende para los trabajadores de confianza, la establecida en el artículo 185 de dicha legislación al contemplar que “si existe un motivo razonable de pérdida de confianza” aún cuando no coincida con las enunciadas en el artículo 47.

Sin embargo, y para evitar la discrecionalidad, jurisprudencialmente se ha delineado que la causa de pérdida de confianza debe basarse en un hecho y por tanto la causal debe ser objetiva y comprobable. De la mano de dicha interpretación se sigue lo que establece el artículo 185 segundo párrafo: “El trabajador de confianza podrá ejercitar las acciones a que se refiere el Capítulo IV del Título Segundo de esta Ley.”

Con lo que queda claro que al ser trabajadores, a pesar de su contacto permanente con el patrón o las funciones de dirigir la empresa, tienen asegurado el derecho al trabajo, incluso a la reinstalación si así lo desean en caso de que las causales consideradas por el patrón para rescindirlos no sean acreditadas ante la Autoridad laboral. Salvo la oposición del patrón mediante el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Esto es así, ya que como lo explica Néstor de Buen, al final, el trabajador de confianza, a pesar del trato que la Ley Federal del Trabajo le da como un trabajador especial, se trata más bien de una relación especial existente entre el patrón y el trabajador en razón de las funciones que este desempeña. Esto es, los trabajadores de confianza son aquellos que tienen mayor grado de responsabilidad en virtud de las tareas que realizan siempre en el interés del patrón.⁷⁶

Siendo importante por lo tanto definir que a pesar de la necesidad de delinear perfectamente y especialmente las labores de este tipo de trabajadores por lo delicado de su actuar, el legislador sí consignó los derechos relativos a la estabilidad en el empleo, y la excepción a no ser reinstalados mediante una fuerte sanción económica derivada del pago de las indemnizaciones respectivas. Esto porque como se estudiará adelante, no se explica el porqué del actuar del legislador en la construcción del diseño institucional de los trabajadores al servicio del Estado.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 14.

II.6. Trabajadores de confianza en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Según el diccionario de Derecho Administrativo y Burocrático se entiende por empleado de confianza:

*Persona que presta un trabajo subordinado con características de fidelidad, lealtad y seguridad, que le confieren un trato directo de familiaridad con el superior jerárquico y de vigilancia con el inferior.*⁷⁷

Este trato diferencial, según el diccionario en comento, que distingue al trabajador o empleado de confianza cuenta con otros matices, por ejemplo, el hecho de que no tienen horario fijo, trabajan más horas, su salario y prestaciones de seguridad social son sus únicas garantías y carecen de estabilidad en el empleo, esto de conformidad al artículo 123 apartado B fracción XIV de la Constitución Política, así como que tienen un salario mayor.

Al establecer el artículo 123 Apartado B fracción XIV de la Constitución, adicionado por la reforma propuesta en el sexenio del Presidente Adolfo López Mateos, se establece que los trabajadores de confianza solo tendrían derecho a la protección de su salario y la seguridad social. El problema con esa adición constitucional no es solo la falta de protección en que queda el trabajador de confianza, sino que, en la opinión de la Doctrina, al no definir que se entenderá por trabajador de confianza, ni limita sus alcances, resulta una figura con la que queda en el legislador la atribución de utilizar dicha figura como un factor más de poder al sistema político.⁷⁸

El artículo, y la fracción respectiva a los trabajadores de confianza, en la actualidad establece lo siguiente:

⁷⁷ Martínez Morales, *op. cit.*, nota 67, p. 73.

⁷⁸ De Buen, *op. cit.*, nota 59, p. 7.

Artículo 123. *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

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

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

XIV. *La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.⁷⁹*

Al respecto, Néstor de Buen establece que la adición al artículo 123 del Apartado B es sumamente discriminatoria, ya que colocó a los trabajadores al servicio de estado en una situación diferente y evidentemente sin respeto alguno a los derechos, sobre todo a los colectivos.⁸⁰ Específicamente al referirse a la mencionada fracción XIV establece que se encuentra redactada de mala fe, ya que es una *“forma vergonzante de decir que no tienen derecho, ni a la estabilidad en el empleo, ni indemnización por despido injustificado.”*⁸¹

A partir de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931 se pudo entrever la alineación que el Estado tendría para con sus trabajadores, ya que el mismo excluyó de la aplicación de la Ley a los mismos que si se encontraban incluidos en el artículo 123 Constitucional, o al menos no excluidos o segregados expresamente en el texto Constitucional. En su artículo segundo, esta legislación estableció que al efecto y en cuanto a los trabajadores al servicio del estado, se promulgarían las leyes del servicio civil.

⁷⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], op. cit., nota 45.

⁸⁰ De Buen, *op. cit.*, nota 59, p. 7.

⁸¹ *Ibidem*, p. 8.

La Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 de la Constitución divide a los trabajadores en trabajadores de confianza y de base, esto patenta lo planteado en la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123, excluyéndolos de la aplicación de dicha ley por cuanto hace a los derechos de estabilidad en el empleo.

Se puede considerar por tanto como trabajadores de confianza, los que expresamente la Ley determina derivado de la facultad concedida al legislador en la fracción XIV del artículo 123 Apartado B, y sus relativos 115 y 116 referente a los trabajadores del Municipio Libre y de las Entidades Federativas, respectivamente.

Esta situación genera discrepancia en cuanto al criterio diferenciador que establece la Ley Federal del Trabajo, ya que la misma establece que la categoría de confianza, no depende de la denominación que se le dé al puesto, sino a las funciones desempeñadas. Sin embargo, en el apartado A también se tienen problemas cuando se habla de los criterios diferenciadores de los trabajadores de base y confianza, por lo tanto, la norma contenida en el artículo 9 de la Ley Federal del Trabajo, se ha vuelto obsoleta.⁸²

En el caso del Apartado A del 123, ha sido la contratación colectiva la que ha intentado ir integrando de una mejor manera la norma. Sin embargo, es la interpretación que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los Tribunales Colegiados de Circuito, la que ha ido explorando en el ámbito del Derecho Burocrático, los alcances de lo que el Constituyente Permanente quiso establecer en la fracción XIV del Apartado B del 123, y a su vez lo que el legislador ordinario ha plasmado en las diversas legislaciones.⁸³

Así, por ejemplo, la jurisprudencia, en ocasiones ha retomado ideas del Apartado A al momento de resolver asuntos donde la categorización del trabajador se encuentra en tela de dudas, y ha optado por inclinar el criterio en el sentido de que no depende de la denominación del puesto, sino más bien de las funciones desempeñadas, para hablar o no

⁸² REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 2014, p. 69.

⁸³ *Ibidem*, p. 71.

de un trabajador de confianza, criterio que ha sido recogido por legislaciones estatales como lo es la del Estado de San Luis Potosí.⁸⁴

La doctrina exige un régimen más amplio y protector de los trabajadores de confianza al servicio del estado, que no limite tanteo y que sea extensivo a los que ocupan dichos puestos en los Estados y Municipios, esto dado que los márgenes de defensa de los mismos son estrechos y por tanto pueden ser víctimas de múltiples violaciones.⁸⁵

Dentro de estas exigencias de una protección integral y sin distinciones a los trabajadores de confianza, tenemos la basada en la vulneración que se comete desde el punto de vista de la libre designación y remoción de los mismos, transgresión al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que vulnera los derechos humanos de los mismos.⁸⁶

Esto es así ya que al establecer el mismo artículo 123 Apartado B:

Art. 123 Apartado B:

...

XI (sic 05-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley⁸⁷;

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ *Ibidem*, p. 75.

⁸⁶ Bolaños Linares, Rigel, *Derecho laboral burocrático, lecciones para el patrón-estado, los trabajadores de base y de confianza a su servicio, y sus prestadores de servicios personales y profesionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 51.

⁸⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [en línea], *op. cit.*, nota 45.

Y si bien se concediera el hecho de que los mismos no tuvieran derecho a la reinstalación, tendríamos que, los trabajadores de confianza si alcanzarían una protección constitucional en el sentido de que, ante una eventual separación injustificada, pudieran acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente a efecto de que se les resarza el daño causado con tal injustificada separación, mediante el pago de la indemnización correspondiente. Cuestión que viene a ser robustecida por la inclusión del principio pro persona en el sentido de realizar la interpretación más favorable a la persona en el caso de normas que contengan derechos humanos, como es el caso que nos ocupa.⁸⁸

La ley no solo excluye de su aplicación a los trabajadores de confianza, sino también a los prestadores de servicios profesionales, que dicho sea de paso ha sido recurrentemente utilizada para disimular o disfrazar verdaderamente puestos de trabajo, derivado de la falta de partidas presupuestales para la creación de nuevas plazas, sin embargo, si existe el presupuesto para el pago de los honorarios, por qué no también pensar en que existe para crear la plaza correspondiente.

Esto ha derivado en que cada año se expida, por parte del Gobierno Federal Decretos de Austeridad, mismos que contienen la obligación de no crear nuevas plazas y de suprimir las plazas que queden vacantes, y toda vez que las necesidades de personal para cumplir con los fines sigue creciendo, se echa mano de este tipo de contratación precaria para solventar las necesidades. Ejemplo de ello encontramos en el “Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2012.⁸⁹

⁸⁸ Bolaños Linares, Rigel, *op. cit.*, nota 86, p. 51.

⁸⁹ *Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación, México, [en línea], [citado el 20-05-2016]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281761&fecha=10/12/2012

Y se dice lo anterior, ya que no se entiende el hecho de que, en todos los proyectos de ley reguladora de la actividad de los trabajadores al servicio del Estado presentados en el Congreso de la Unión, y que ya han sido exploradas en los capítulos anteriores, se habló siempre acerca del Servicio Civil como un medio de asegurar una estructura profesional, desapareciendo de la iniciativa presidencial, del apartado B del 123 y más de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado estableciendo por el contrario, manteniendo un sistema en el que el derecho de patronato sigue siendo el reinante para un grupo muy grande de trabajadores que casualmente son los que dirigen la administración.

De Buen categóricamente señala el hecho de que el verdadero propósito del Apartado B del Artículo 123 y su Ley Reglamentaria fue el afán de un control centralizado de la administración pública, la sujeción al titular y por tanto al régimen político, lo que se vio traducido en una pérdida de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza, solo protegidos en cuanto al salario y los beneficios de la seguridad social.⁹⁰

Siguiendo el pensamiento que inspiró la teoría del trabajador de confianza en el mundo privado, Apartado A del Artículo 123, el Estado como persona moral, ficción jurídica tiene una serie de órganos constitutivos a través de los cuales lleva a cabo sus fines, los titulares de dichos organismos serían por tanto los altos funcionarios con los que no se debería entender la existencia de una relación de trabajo, ya que los mismos están sujetos a resultados propiamente, obedecen a puestos políticos y su permanencia es limitada a los plazos legales. Sin embargo, tal teoría que fundamenta el orden lógico de los trabajadores de confianza en el Apartado A, no es retomada en el desenvolvimiento del Apartado B.

El artículo 5º de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado estableció un catálogo de los trabajadores de confianza, pero no se limita a ello, sino que además deja abierta la posibilidad de poder clasificar como de confianza a aquellos que realizan una serie de funciones. Con lo que el espectro de desprotección de personas que se desempeñan dentro del servicio público se aumenta en lugar de ser un caso de excepción.

⁹⁰ De Buen, *op. cit.*, nota 59, p. 35.

Estas funciones se refieren a las funciones de inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos y valores, siempre que puedan disponer de ellos, auditoría, control directo de adquisiciones, almacenes e inventarios respecto a la entrada y salida, así como todas aquellas análogas.

Además de lo anterior, tenemos que la ausencia de la existencia en las legislaciones burocráticas, de la teoría de la relación de trabajo, y su sustitución por la figura del ingreso a través de nombramiento, privilegia el formalismo y abuso del mismo por parte del patrón-Estado, echando abajo la teoría de supuesta "igualdad" en la que, frente al empleado, se encuentra el Estado, que ha sido recurrente en la jurisprudencia y teoría administrativa, ya que este elemento demuestra que el estado sigue actuando como una verdadera autoridad al emitir un acto administrativo que da vida al trabajo del empleado público.

Lo anterior viene a ser manejado y sustentado por la teoría del Derecho Burocrático que establece que éste procede del Derecho Administrativo, y que por ello que se siga conservando el derecho de libre designación o patronato. De ahí que los trabajadores de confianza y otros grupos, como los prestadores de servicios profesionales, son tratados por el Estado de manera diferencial y por tanto discriminatoriamente, en contraposición a los trabajadores de confianza y a las simulaciones de relaciones de trabajo en el sector privado.

Algunos autores apuntan que el Derecho Burocrático es la convergencia de dos ramas del derecho, tanto el Derecho del Trabajo como el Derecho Administrativo, mismos que se ocupan del estudio de la naturaleza de la relación entre el Estado y sus empleados. Si bien, establecen, el derecho del trabajo tiene como objeto todo trabajo humano, para el Derecho Administrativo interesa lo concerniente al trabajo que se presta, dentro del Estado.⁹¹ Sin embargo, esta situación en la teoría, es la que precisamente ha basado los argumentos en torno a la disminución de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado.

⁹¹ Alpuche Marrufo, *op. cit.*, nota 62, p. 349.

Si vemos como el Derecho del Trabajo surgió precisamente reclamando su autonomía de las demás materias que pretendieron regular su objeto, esto en pos de la clase trabajadora, más debe servir como bandera del Derecho Burocrático, como subespecie del Derecho del Trabajo, pero donde evidentemente el patrón-Estado, al igual que el patrón particular se encuentran en una posición de ventaja frente a aquel.

Esto es así ya que la voluntad del trabajador desaparece dentro del ámbito de la relación entre el Estado y sus trabajadores, el mismo exige mayor subordinación y una incondicional obediencia, sometiendo la misma a la política estatal. Aceptando el principio de devoción al servicio, teniendo como antecedente además figuras tan añejas como la jerarquía de la Iglesia Católica y el Imperio Napoleónico.⁹²

Esto viene al caso y es de tomarse en cuenta al hablar del tratamiento que el Sistema Jurídico mexicano hace de los trabajadores de confianza, reduciendo sus derechos, con argumentos provenientes del Derecho Administrativo, vemos como todavía nos encontramos alejados de encontrar una verdadera autonomía del Derecho del Trabajo.

En otro tema tocante a los trabajadores de confianza, tenemos que si bien el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y sus respectivos de las distintas legislaciones estatales y municipales, en mayor o menor medida, establecen un catálogo de puestos de confianza y el artículo 8º los excluye de la aplicación de la Ley, lo cierto es que se trata de una contradicción y una contravención a lo establecido en el artículo 123 Apartado B, fracción XIV de la Constitución.

Esto ya que, si la misma Constitución estableció como derechos mínimos a los trabajadores de confianza, la protección del salario y el derecho a la Seguridad Social, y al establecerse dentro de la legislación reglamentaria o secundaria relativa, las normas protectoras del salario, es innegable que referente a esos puntos, la legislación correspondiente si sería

⁹² *Ídem.*

aplicable a los trabajadores de confianza, siendo que, de lo contrario, los mismos quedarían ausentes de tutela jurídica.

CAPITULO III

Los trabajadores de confianza en la Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento, el antes y el ahora de su regulación.

III.1 Exposición de motivos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento publicada el once de diciembre de dos mil trece.

Con anterioridad a la entrada de la administración municipal del H. Ayuntamiento de Puebla del periodo 2014-2018, se envió al Congreso la Iniciativa de Decreto que expide la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla misma que fue presentada con fecha cuatro de diciembre de dos mil trece por parte del Diputado Jorge Luis Blancarte Morales, Representante Legislativo de Movimiento Ciudadano.

El dictamen con minuta de Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla de fecha seis de diciembre de dos mil trece es una transcripción de la iniciativa a que se hizo referencia, únicamente que al final es firmada por la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, presidida por la Diputada Josefina Buxadé Castelán y seis diputados más.

El día seis de diciembre de dos mil trece, sin mayor discusión ni cambio alguno, el Quincuagésimo Octavo Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla aprobó en sesión pública ordinaria el Dictamen con Minuta de Ley emitido por la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales por virtud del cual se expidió la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

El trece de diciembre de dos mil trece el Congreso del Estado de Puebla mandó al Gobernador Rafael Moreno Valle Rosas para su publicación a Minuta de Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y el diez de diciembre

de dos mil trece se remitió al Secretario General de Gobierno para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

La Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla se publicó el once de diciembre de dos mil trece. Cuenta con 179 (ciento setenta y nueve) artículos y tres transitorios.

Esta ley tiene como antecedentes el Reglamento emitido por el Cabildo de fecha veinte de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, publicado en el Periódico Oficial el veintiuno de enero de mil novecientos sesenta y nueve.

Posteriormente se emitió la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento publicada en el Periódico Oficial el treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta y ocho. Misma que fue motivo de la reforma que dio origen a la actual. Es de decir que la Ley de diciembre de dos mil trece establece en su artículo SEGUNDO Transitorio, que se abroga la Ley publicada con fecha treinta y uno de marzo de mil novecientos setenta y ocho.

Ahora bien, por cuanto hace a las Motivaciones expresadas en idénticos términos tanto en la propuesta, dictamen y en la minuta aprobada y remitida al Ejecutivo para su promulgación y publicación de la Ley de los Trabajadores del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, en la misma se expresa como fundamento el artículo 5 constitucional referente a la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo.

Menciona también como fundamento el artículo 115 constitucional en cuanto a la forma de gobierno que deben adoptar los Municipios, a su patrimonio y personalidad jurídica propia. Importante como fundamento de la reforma lo es la obligación constitucional de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

Lo anterior deviene de una importancia fundamental, ya que, para que una legislación aplicable a los trabajadores de los municipios, se encuentre apegada al marco constitucional, el legislador ordinario debe tomar como base lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias, Ley Federal del Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por lo tanto, no se encontraría el legislador ordinario de las Entidades Federativas, en una plena libertad legislativa, ya que el constituyente permanente determinó sujetar a aquellos a las disposiciones reglamentarias.

Señala además el documento de motivaciones lo que establece el artículo 123 en el sentido del trabajo digno y socialmente útil, promoviendo la creación de empleos y la organización social de trabajo. A continuación, pasa a consignar las garantías contenidas en el artículo 123 Apartado B respecto a la jornada diaria máxima, día de descanso, vacaciones mínimas de veinte días al año, salarios fijados en presupuesto sin que puedan ser disminuidos durante la vigencia del mismo, igualdad en el salario, así como medidas para su protección.

Replicando el artículo 123 apartado B se consigna el principio que establece que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, el derecho de escalafón con base en los conocimientos aptitudes y antigüedad.

Consagra también la exposición de motivos el derecho de los trabajadores públicos a no ser suspendidos ni cesados sino por causa justificada. El derecho a la asociación colectiva y el derecho de huelga al violarse sistemática y generalmente los derechos consagrados en el 123 apartado B.

En cuanto a los trabajadores de confianza, la exposición establece que la ley es la que determinará los cargos que serán de dicha naturaleza, y quienes los ocupen disfrutarán de

medidas de protección de salario y gozarán de seguridad social, replicando prácticamente la fracción XIV del Apartado B del 123.

Se retoman los principios consignados en los artículos 2 y 3 de la Ley Federal del Trabajo en el sentido de que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones. Que el trabajo es un derecho y deber social en un marco de respeto a las libertades y dignidad de quien lo presta en condiciones que aseguren la vida, la salud así como un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Desde la exposición de motivos, el legislador considera que se entiende por trabajador toda persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado. Siendo muy importante destacar para los efectos de este trabajo que el legislador trae a las consideraciones dos hechos muy importantes y que dan luz a la interpretación de la Ley de acuerdo a lo que se ha mencionado acerca de dos temas, la teoría de la relación de trabajo en el sector público y el concepto del trabajador de confianza.

Al mencionar dentro de la exposición de motivos que la categoría de confianza de un trabajador no dependerá de la designación del puesto, sino de las funciones desempeñadas, es que el legislador poblano se adhirió a lo que al respecto establece la Ley Federal del Trabajo, y por tanto, los operadores de la legislación, estarían obligados a entrar al estudio de la categoría de confianza a la luz de las funciones que se encuentran determinadas como propias de un trabajador de confianza, más allá de la designación del puesto establecida en el nombramiento e incluso en la misma Ley.

Por otro lado, en las consideraciones de la Ley, el legislador acogió la teoría de la relación de trabajo al establecer que cualquiera que sea el acto que le dé origen, existe cuando se preste un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y al efecto señala los artículos 8, 9, 10 y 20 de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que el legislador considera la existencia de la relación de trabajo incluso dentro del ámbito burocrático,

obligando de nueva cuenta a los operadores de la ley a acudir a dicha institución al momento de aplicar la ley.

Como motivaciones que dan origen a la Ley se establece el cambio en la Estructura Orgánica del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla para el periodo 2011-2014. Lo que requería a su juicio de una Ley que esté adecuada con la nueva organización de la administración pública municipal en la que se separen perfectamente las competencias de las Unidades Administrativas y las responsabilidades y obligaciones de los trabajadores. Estableciendo disposiciones que den mayor seguridad, eficacia y productividad a través de reglas generales para los aspectos administrativos de las relaciones laborales.

Desde el punto de vista del legislador las relaciones de trabajo en el Municipio se han transformado, aunque no explica en qué forma, lo que les hace determinar que la Ley de mil novecientos setenta y ocho ya no se encuentra adecuada a la “nueva realidad”, lo que ha generado desequilibrios y no ha contribuido a obtener un trabajo digno.

Los objetos que se persiguen con la expedición de la ley es la agilidad y oportunidad en la prestación de los servicios públicos, evitar duplicidad de funciones y gastos excesivos en la Administración Pública, simplificar la administración. Una administración más cercana a la gente, aumentando la capacidad de respuesta.

Sin embargo, estos objetivos que se plantea como motivaciones de la expedición de la Ley, no son abordados en cuanto a qué medidas concretas se plantean para alcanzarlos, o qué relación tienen los cambios planteados en la consecución de los mismos. Objetivos que parecen ser propios de una política pública y propios de manuales de organización, más no de normas propias de una Ley de los Trabajadores al Servicio del Municipio.

III.2 Estudio comparativo del marco legal de los trabajadores de confianza al servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

La reforma constitucional al Municipio Libre, esto es, la reforma al artículo 115 de la Constitución, impulsada por el Presidente Miguel de la Madrid en el año de 1983, pretendió dotar a los mismos de las atribuciones y competencias necesarias para cumplir con su función, la de ser la organización más básica del Estado mexicano, la más cercana a la ciudadanía. Respondiendo así, a una cada vez creciente descentralización derivada, también, de los cambios que eventualmente se darían en el régimen político, un cambio del Partido Único a la pluralidad.⁹³

En esta intención de acabar con el control político, económico y social de los titulares de los niveles superiores de gobierno sobre el Municipio, de otorgarles una autonomía a través de las normas necesarias otorgándoles las atribuciones suficientes, delimitando sus competencias respecto de los demás niveles de gobierno.

Por cuanto hace a las relaciones de trabajo del Municipio para con sus trabajadores, las mismas, constitucionalmente se regularán por las leyes que deben expedir las legislaturas de los estados. Sin embargo, aclara una cuestión que es de fundamental importancia para nuestro estudio: dichas leyes deberán expedirse “con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias”.

Artículo 115. *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

VIII ...

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base

⁹³ Nozari Morlet, Eduardo Arturo, *Reforma constitucional y realidad municipal*, [en línea], México, [citado el 20-05-2016]. Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1741/9.pdf>

*en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.*⁹⁴

Independientemente de que se continuó con la tendencia inversa a la seguida en el Apartado A del artículo 123. Esto es, mientras que en el mundo privado se pasó de la existencia de legislaturas estatales a una sola ley para regir a todos los trabajadores que comprendieran ese espectro, en lo concerniente a los trabajadores públicos la tendencia fue pulverizar los marcos normativos aplicables y dejar en las legislaturas de los Entidades Federativas el dotar a sus trabajadores y sus municipios de propias legislaciones.

Sin embargo, y como ya hemos visto, la pulverización y desintegración normativa no es total, sino que debe entenderse que, todas las legislaciones expedidas por las entidades federativas deben estar conformes al Artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias. Esto es, deben ser conformes a dichas disposiciones normativas.

En ese sentido, el legislador local, no se encuentra en plena libertad para expedir la legislación aplicable a los trabajadores públicos locales, sino que, para hacerlo, debe acudir y dictar normas en plena concordancia al artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias.

Más aún, y en la lógica impuesta por la reforma de dos mil once en materia de Derechos Humanos, las legislaciones locales, y sobre todo, las reformas hechas a las mismas a partir de la reforma de Derechos Humanos, debe avanzar en desarrollo de los derechos humanos de los trabajadores públicos, no puede consignar instituciones, prácticas ni ningún otro aspecto que restrinja o menoscabe las instituciones y derechos establecidos en el artículo 123 y las disposiciones reglamentarias del mismo.

En cuanto a la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se establece únicamente que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores se regirán

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], *op. cit.*, nota 45.

por las disposiciones que dicte la Legislatura estatal, pero apartándose de lo que establece el artículo 115 de la Constitución Federal, al no señalar que dichas disposiciones deberán ser emitidas con base al artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias:

Artículo 105: *La administración pública municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:*

...

XV.- *Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores, se regirán por las disposiciones que dicte la Legislatura del Estado.*⁹⁵

Así mismo la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla establece como atribuciones de los Ayuntamientos el crear y suprimir empleos municipales según las necesidades públicas, así como las erogaciones. Promover el servicio civil de carrera, y los puestos de confianza más emblemáticos, como lo son el Tesorero y Contralor Municipal, así como los Comandantes de Policía y Tránsito Municipal quienes no gozarán de estabilidad en el empleo.

Por cuanto hace al número de servidores públicos, los habrá en la medida de necesidad y capacidad presupuestal. Y establece que en las relaciones de trabajo se observarán las normas que rijan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Con lo anterior podemos notar que al margen de lo que se establezca en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Puebla, se abre la puerta a la supresión de empleos y a la disminución de erogaciones, sin tomar en cuenta los derechos de los trabajadores.

ARTÍCULO 78.- *Son atribuciones de los Ayuntamientos:*

⁹⁵ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*, [en línea] Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 2-08-1917, texto vigente, Última reforma publicada Periódico Oficial del Estado el 4-01-2016, México, 1917, [citado el 4-05-2016], Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-2>

...

XXIII.- *Crear y suprimir empleos municipales según lo exijan las necesidades públicas y señalar, aumentar o disminuir las respectivas erogaciones, teniendo en cuenta las posibilidades del erario y las disposiciones de la presente Ley;*

XXIV.- *Promover el servicio civil de carrera para los servidores públicos municipales, procurando introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal y la expedición del Reglamento correspondiente;*

XXV.- *Nombrar, a propuesta del Presidente Municipal, al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Contralor Municipal y Comandantes de Policía y de Tránsito Municipal, quienes serán servidores públicos de confianza y podrán ser removidos libremente, sin perjuicio de lo que establezcan las leyes en la materia;*

...

ARTÍCULO 276.- *Para el despacho de los asuntos municipales, habrá el número de servidores públicos que sea necesario, de acuerdo con el presupuesto de egresos.*

ARTÍCULO 277.- *Los Municipios observarán por lo que a sus trabajadores se refiere, las disposiciones que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, en todo aquello que sea conducente.⁹⁶*

Es por ello, que a continuación se presenta un estudio comparativo de las diversas disposiciones referentes a los trabajadores de confianza, tanto en el plano de las leyes

⁹⁶ *Ley Orgánica Municipal*, [en línea] Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23-03-2001, texto vigente, Última reforma publicada Periódico Oficial del Estado el 16-03-2016, México, 2001, [citado el 4-05-2016, Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/ley-organica-municipal-2>

reglamentarias del artículo 123, a saber, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como lo que al respecto establecía la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Puebla del año de mil novecientos setenta y ocho y la que actualmente nos rige que es la ley publicada en el año de dos mil trece.

III.2.1 Comparación por cuanto hace al concepto de trabajador.

Ley Federal del Trabajo
<p>Artículo 8.- <i>Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.</i></p> <p><i>Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.</i>⁹⁷</p>

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado
<p>Artículo 3.- <i>Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.</i>⁹⁸</p>

Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla (1978)	Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2013)
--	--

⁹⁷ *Ley Federal del Trabajo*, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1-04-1970, texto vigente, Última reforma publicada DOF 12-06-2015, México, 1970, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf

⁹⁸ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28-12-1963, Última reforma publicada DOF 2-04-2014, México, 1963, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>

<p>Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido por el Presidente Municipal en acuerdo de Cabildo.⁹⁹</p>	<p>Artículo 2.- Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual, técnico o administrativo subordinado al Ayuntamiento, en virtud de nombramiento expedido por el Presidente Municipal, los Titulares de las Dependencias Municipales, o el contrato de trabajo respectivo.</p> <p>También serán considerados trabajadores, aquellos que presten en forma temporal o por obra determinada, cualquiera de los servicios mencionados anteriormente, por medio de un contrato firmado por el Titular correspondiente.</p> <p>Artículo 3.- Para efectos de esta Ley representarán al Ayuntamiento el Presidente Municipal, el Síndico Municipal, el Secretario de Administración y Tecnologías de la Información o el titular que realice estas funciones, el titular del área de Recursos Humanos y los Titulares de las Dependencias.¹⁰⁰</p>
---	--

Así, vemos que la Ley Federal del Trabajo contempla como trabajo toda actividad que una persona realice para otra, siempre que cubra las características de ser personal y subordinado, lo que lleva a distinguir como el más característico rasgo de la relación de

⁹⁹ Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 31-03-1978, México, sin fecha de última reforma, 1978, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/puebla/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-del-ayuntamiento-del-municipio-de-puebla.pdf>

¹⁰⁰ Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 11-12-2013, México, sin reforma, 2013, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-del-ayuntamiento-del-municipio-de-puebla>

trabajo la subordinación y la prestación del servicio. Siendo elementos suficientes de la relación de trabajo.

En la Ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 se establece la idea de que el trabajador es aquel que presta sus servicios en virtud de nombramiento o figurar en lista de raya, con lo que se suma un requisito más a la mera prestación de servicios, la existencia de un acto formal, en poder del trabajador, para poder acreditar el vínculo y, por tanto, las consecuencias de derecho que se pudieran seguir.

Mientras tanto, la Ley de los Trabajadores municipales anterior, solo se entendía establecida la relación de trabajo con el hecho generador del nombramiento expedido por el Presidente en acuerdo de Cabildo.

Actualmente se elimina la situación del acuerdo de Cabildo y se abre la posibilidad de que como hecho generador de la relación jurídica sea el contrato de trabajo. Sin embargo, el texto de la nueva Ley de los trabajadores municipales, que en su exposición de motivos, recoge la teoría de la relación de trabajo en términos de los artículos 8, 9, 10 y 20 de la Ley Federal del Trabajo, no se ve traducida en el articulado, sin embargo, puede utilizarse como argumentación ante los operadores de dicha legislación, ya que se trata de una laguna, el hecho de que se tiene como motivación de la legislación y se omite su inclusión en el texto de los artículos respectivos.

Se incluye una nueva clasificación, los que presten en forma temporal o por obra determinada por medio de contrato, lo que supondría que, para interpretar dichos tipos de relación de trabajo a la Ley Federal del Trabajo, que establece que responderán a la naturaleza del trabajo y obligan a acreditar en juicio por parte del patrón la terminación de la obra o de la causa que justificó la contratación temporal para dar por terminada válidamente la relación de trabajo.

III.2.2 Comparación en cuanto a la categoría de los trabajadores

Ley Federal del Trabajo

Artículo 9.- *La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.*

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.¹⁰¹

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Artículo 4.- *Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.*

Artículo 5.- *Son trabajadores de confianza:*

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

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

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

¹⁰¹ *Ley Federal del Trabajo, op. cit., nota 97.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo:

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

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

C. *En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.*

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

a) *Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.*

b) *Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.*

c) *Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.*

d) *Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.*

e) *Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así*

como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

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

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

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

V.- (Se deroga).

Artículo 6o.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles.

Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.¹⁰²

Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla (1978)	Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla (2013)
--	--

¹⁰² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, op. cit., nota 98.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio del Ayuntamiento de la Ciudad de Puebla, se dividen en tres grupos:

I.- Trabajadores de base.

II.- Trabajadores supernumerarios, y

III.- Trabajadores de confianza.

Artículo 6.- Son trabajadores de base los que no son supernumerarios ni de confianza, y tendrán el carácter de inamovibles, Salvo el caso de escalafón.

Artículo 7.- Son trabajadores de base los que no son supernumerarios, los que presenten sus servicios en forma transitoria o eventual, o a obra determinada o encargo, o empleos no consignados específicamente en el Presupuesto de Egresos.

Artículo 8.- Son trabajadores de confianza:

a).- El Secretario General.

b).- El Tesorero General.

c).- El Oficial Mayor.

d).- Los Jefes de Departamentos, Oficinas y Secciones.

e).- Los Directores, Subdirectores y Administradores.

f).- Los Supervisores.

g).- Los Alcaldes y Sub-Alcaldes de la Cárcel Preventiva y de la Casa de

Artículo 6.- Son trabajadores de base, aquellos que realizan funciones predominantemente operativas, manuales o administrativas básicas en puestos que implican una necesidad permanente para la Administración, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos autorizado y que reúnen los requisitos establecidos en esta Ley.

Los trabajadores de base podrán libremente sindicalizarse, adquiriendo los beneficios derivados de las Condiciones Generales de Trabajo, una vez que obtengan nombramiento de base.

Artículo 7.- Son trabajadores temporales o por contrato, los que prestan sus servicios en forma transitoria o eventual a obra determinada, o a un encargo o empleo, consignados en el presupuesto de egresos correspondiente o acreditados por una necesidad urgente o extraordinaria.

Los contratos temporales o por contrato no podrán aspirar a un nombramiento de base en ese puesto o función.

Artículo 8.- Son trabajadores de confianza: El Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero, el Contralor, Subcontralores, los Titulares de las Dependencias, los Directores, Subdirectores y Administradores, los Jefes de Procesamientos de Datos, los Inspectores,

<p><i>Detención.</i></p> <p><i>h).- Los Jueces Calificadores.</i></p> <p><i>i).- El Personal de Procesamiento de Datos.</i></p> <p><i>j).- Los Inspectores.</i></p> <p><i>k).- Los Contadores.</i></p> <p><i>i).- Los Coordinadores.</i></p> <p><i>ll).- Los Cajeros.</i></p> <p><i>m).- Los Ejecutores.</i></p> <p><i>n).- El Jefe de Archivo.</i></p> <p><i>ñ).- Los Empleados y Cobradores que deban caucionar manejo de Fondos.</i></p> <p><i>o).- Vigilantes y veladores.</i></p> <p><i>p).- El Secretario Particular del Presidente Municipal.</i></p> <p><i>q).- Los Secretarios Auxiliares de los Ciudadanos Secretario y Tesorero.</i></p> <p><i>r).- Los Choferes de Funcionarios Municipales.</i></p> <p><i>s).- Los Elementos de la Policía Municipal.</i></p> <p>Artículo 9.- <i>La Policía Municipal estará bajo el mando del Gobernador del Estado, como lo señala la fracción III del Artículo 104 de la Constitución Política Local y, en consecuencia bajo el control técnico y operativo de la Dirección de Policía del Estado y sujeta a las Leyes y Reglamentos de la misma.</i></p> <p>Artículo 10.- <i>Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y de preferencia poblanos y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no</i></p>	<p><i>los Contadores, los Coordinadores, los Cajeros, los Ejecutores, el Jefe de Archivo, los Empleados y Cobradores que deban caucionar manejo de fondos y valores, Vigilantes y Veladores y Choferes de Servidores Públicos Municipales, los encargados de área, los analistas y asistentes, y los demás que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización.</i></p> <p><i>En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los elementos de la Policía Municipal, se regirán por la legislación aplicable.</i></p> <p>Artículo 9.- <i>Asimismo, son trabajadores de confianza los que desempeñen actividades que impliquen:</i></p> <p><i>I. La función de seguridad pública;</i></p> <p><i>II. Manejo de dinero en efectivo;</i></p> <p><i>III. Administración de recursos materiales;</i></p> <p><i>IV. Resguardo de bienes muebles e inmuebles;</i></p> <p><i>V. Decisiones relacionadas con compras e inversiones;</i></p> <p><i>VI. Administración y toma de decisiones con personal sindicalizado;</i></p> <p><i>VII. Operación de material e información confidencial;</i></p> <p><i>VIII. Operación y toma de decisiones en materia jurídica, que puedan implicar responsabilidad para el Ayuntamiento;</i></p>
---	--

<p><i>exista mexicano que pueda prestar dicho servicio. La designación será decidida por acuerdo del Ayuntamiento.</i></p> <p>Artículo 11.- <i>Los trabajadores de base podrán ser comisionados indistintamente en cualquier dependencia Municipal por acuerdo del Presidente Municipal o del Cabildo, sin perjuicio de la duración de la jornada de trabajo, categoría de escalafón y percepción de sueldo. Cuando el trabajador de base pase a ocupar un cargo de confianza, sus derechos, regulados por esta Ley, quedarán suspendidos hasta por el término de la comisión que desempeñe, en cuyo caso el trabajador conservará su categoría de escalafón.¹⁰³</i></p>	<p><i>IX. Actividades de investigación por incumplimiento o responsabilidad oficial, principalmente en el área de contraloría;</i></p> <p><i>X. Tener personal bajo su mando que implique representatividad laboral del Ayuntamiento;</i></p> <p><i>XI. Toma de decisiones que tengan repercusión en el Erario Municipal;</i></p> <p><i>XII. Tener facultades para constituirse en un lugar y tiempo determinado, a efecto de dar fe o constatar determinados hechos que se relacionan con el cumplimiento de una norma o lineamiento;</i></p> <p><i>XIII. Inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de requisitos y obligaciones legales; y</i></p> <p><i>XIV. Funciones que impliquen representación de la Dependencia de que se trate.¹⁰⁴</i></p>
--	---

De manera general se puede decir que dentro de las legislaciones existen dos grupos consistentes, los trabajadores de base y de confianza.

La Ley Federal del Trabajo solo determina que son las funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general las que determinan la categoría o tipo de trabajador, y por tanto para determinar la categoría es necesario obedecer a las funciones desempeñadas y no a la designación del puesto. Con la característica que ya hemos visto, que dichos trabajadores tienen protegido el derecho a la estabilidad en el trabajo.

¹⁰³ *Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, op. cit., nota 99.*

¹⁰⁴ *Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, op. cit., nota 100.*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por su parte, y toda vez que los trabajadores de confianza en términos del artículo 123 Apartado B fracción XIV no reconoce para aquellos el derecho a la estabilidad en el trabajo, realiza un extenso catálogo de trabajadores, que por su simple designación se consideran de confianza.

Más allá del catálogo, declarado inconstitucional por la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la tesis de jurisprudencia 2a./J. 160/2004, y sobre la cual se hablará en el siguiente subtema, el mismo establece las funciones que se consideran de confianza, a saber:

- Dirección-representatividad y poder de decisión en el ejercicio del mando.
- Inspección, vigilancia y fiscalización a niveles de jefaturas y sub jefaturas.
- Manejo de fondos o valores facultad legal de disponer de estos determinando su aplicación o destino.
- Auditoría general- personal técnico que exclusiva y permanentemente desempeñe tales funciones.
- Control directo de adquisiciones con representación, facultad para tomar decisiones, personal técnico que apoye a la decisión.
- Responsables de autorizar ingreso o salida de bienes o valores y su destino, alta o baja de inventarios.
- Investigación científica- determinar sentido y forma de investigación.
- Asesoría y consultoría cuando sea a Secretarios, Sub secretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales, Director General
- Secretarios particulares y Ayudantes. Secretarios y Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales.

El artículo 5º de la Ley Federal retoma el concepto de trabajador de confianza que se desprende de la Ley Federal del Trabajo, sobre todo al hablar de aquellos trabajos personales del patrón, y lo hace al considerar como trabajadores de confianza a todos aquellos que se encuentran en la planta de Presidencia y cuyos nombramientos dependen

directa y expresamente al Presidente de la República. Puestos que es entendible que obedezcan a una designación y remoción directa ya que obedecen a los servicios personales del Presidente de la República, cuyo plazo en el puesto está determinado en la Ley.

Cabe destacar que las funciones a que hace referencia la Ley se refiera a las que se desempeñan a altos niveles, y no cuando dichas funciones se realicen por personal meramente operativo que realizan sus funciones por órdenes, bajo indicaciones y directrices de los titulares. Cuestión que vale la pena destacar más cuando se analicen las normas contenidas en las leyes aplicables a los trabajadores de las entidades federativas y sus municipios.

Ahora bien, cuando el legislador federal delineó las funciones de dirección en el artículo 5 de la Ley en comento las restringe a la representación en el sentido de tener un poder de decisión en los niveles más altos de la administración.

Este tipo de clasificación de funciones de los trabajadores de confianza en el Apartado B, parece tomar los rasgos que define Cantón Moller al hablar de los trabajadores de confianza en el Apartado A como ya se expuso anteriormente, en el sentido de que los mismos conformaría el núcleo directivo de una organización, aquellos de quienes depende el rumbo de la misma y toman las decisiones que marca su destino.¹⁰⁵

De ahí, que el legislador federal, solo consideró dichas funciones cuando quienes las realizan son aquellos que marcan el paso de la administración, o tienen las facultades y capacidad de decidir un cambio en el mismo, y toda vez que se encuentran sujetos a la obtención de resultados que se traducen al plano político, obedecen al plan de trabajo delineado en campaña, a la ideología de cierto partido, es que se comprende la libertad de designación y remoción por parte del dirigente primigenio de la administración, el Presidente de la República. Ya que es el mismo el que acarrea los costos políticos de que las cosas

¹⁰⁵ Cantón Moller, *op. cit.*, nota 68, p.p. 24 y 25.

en cierta cartera de la administración no vayan como lo prometió, planeó o plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos.

Es por ello, que al aplicar dicha teoría a los puestos de jefaturas y subdirectores, su calidad de trabajadores de confianza es relativa, ya que los mismos no dirigen o emiten la política sectorial, sino son meros operadores subordinados de dichas políticas, su poder de decisión es limitado y no pueden apartarse del plan o programa impuesto por sus superiores, entiéndase Secretarios y Subsecretarios, quienes propiamente podemos decir que son los que dirigen la política sectorial de una dependencia o entidad pública.

En ese sentido y en todo caso, los jefes y subdirectores deberían ser puestos dirigidos a personal altamente calificado y profesionalizado, que contara con el suficiente conocimiento de la estructura operativa a su cargo y por tanto, con la capacidad de darle a los subsecretarios y secretarios los resultados adecuados a las políticas y programas por ellos impuestos, independientemente de la extracción política de dichos superiores.

Ahora bien, en cuanto a las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización, no se considera como una función que determine la calidad de trabajador de confianza de manera genérica, sino únicamente para aquellos que ocupan niveles de jefe y sub jefe, esto es, el legislador toma en cuenta que éstos son los que delinear o establecen, de alguna manera, los procesos de inspección, vigilancia y fiscalización, esto es, de ellos depende la forma en que dichas funciones van a ser llevadas a cabo.

El mismo criterio se toma en cuenta al referirse la Ley Reglamentaria del Apartado B del 123 constitucional en cuanto a aquellos que desempeñen las funciones de manejo de fondos, siendo que dicho manejo de fondos solo será considerado como una actividad de confianza cuando los servidores públicos puedan disponer del recurso, decidir sobre su aplicación y destino.

Las funciones de auditoría general como funciones propias de trabajadores de confianza, encuentran su justificación en el mismo criterio de limitar la confianza a los puestos de más alto nivel dado su poder de decisión acerca de la forma en que la auditoría se llevará a cabo por la estructura operativa. Mientras que, cuando se habla del personal técnico que permanentemente se dedican a la auditoría, no se encuadra en el criterio orientador, dado que los mismos son meros operadores que llevan a cabo sus funciones dependiendo de las directrices marcadas por el titular de la función de auditoría.

La misma falta de congruencia con el criterio se encuentra en lo concerniente al personal de apoyo técnico en las funciones que tienen que ver con el control de adquisiciones. Ya que propiamente el personal de confianza debiera ser, dentro de dicha función, los que ocupen el primer nivel de decisión, de los que depende la marcha de la misma, y no los operadores de la función.

Respecto a los responsables de autorizar el ingreso, salida y destino, la baja y alta de bienes, es cuestionable el que la Ley lo considere como un puesto de confianza, ya que si bien se puede entender que dicho puesto requiere a alguien de probidad probada, no por ello el titular de dicha función debe ser una persona que carezca de estabilidad en el empleo y su designación obedezca al capricho del titular, sino que por el contrario, su remoción ante el caso de algún faltante o mal uso de los viene pudiera ser plenamente acreditado como para cualquier trabajador de base.

En cuanto a los asesores y consultores, es entendible desde el punto de vista de la teoría el que se les considere como puestos de confianza y por tanto de libre designación-remoción, ya que al ser los mismos quienes ayudan a delinear las políticas públicas, cuando sean asesores y consultores de los funcionarios de primer nivel, deberían seguir la suerte de aquellos, ya que sería contraproducente para un alto funcionario contar con un cuerpo de asesores que no obedezcan a la línea política, orientación ideológica o no formen parte del equipo del político que ocupa el puesto de confianza y no le resultaría fácil elaborar su plan y programa de trabajo y las políticas públicas correspondientes.

Es por ello que los jefes y subjefes dentro de la inspección, vigilancia y fiscalización son considerados con la calidad de confianza, y por tanto su designación y remoción es libre por parte de los titulares, en el sentido de que sus decisiones marcan el rumbo de los trabajos de sus subalternos y por tanto de ellos dependen los resultados que los mismos den. Por lo que siempre y cuando los jefes y subjefes que realicen las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización no sean personal operativo, sino tengan la capacidad de marcar pautas dentro de dichos rubros, se justificaría su calidad de trabajador de confianza.

Con lo anterior, el legislador trató de limitar los puestos de confianza, obedeciendo a la lógica de que al ser los mismos una excepción al principio al derecho de estabilidad en el empleo, y que los mismos implican la facultad del titular de la libre designación-remoción, no debe por medio de los criterios para determinar la categoría, ampliarse el número de trabajadores que se considere de confianza, ya que significaría de restringir del derecho a la estabilidad en el trabajo a un mayor número de trabajadores públicos federales.

Asimismo, para determinar a los trabajadores de base, la legislación burocrática federal lo hace de manera general, esto es, se contempla que los trabajadores que no figuren como trabajadores de confianza, serán de base. Con lo que la protección es más amplia hacia los mismos al quedar restringida la capacidad estatal de determinar que un trabajador pudiera ser de confianza.

Lo anterior resulta ser base de comparación con la legislación estatal e incluso la municipal, dada la obligación constitucional impuesta al legislador local de dictar las leyes respectivas, pero siguiendo los lineamientos del 123 y de sus leyes reglamentarias.

En la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Puebla del año de 1978 se contemplaban tres clases de trabajadores de base, confianza y supernumerarios.

De base según esta legislación y siguiendo la forma de la Ley Reglamentaria del Apartado B del 123 constitucional, se considerarían por exclusión, esto es, los que no son de confianza ni supernumerarios, con lo que, con independencia de su nombramiento se podrían considerar de base, abriendo la posibilidad a que la calidad del trabajador pudiera ser cuestionada legalmente y alcanzar a ser considerada de base.

Los trabajadores supernumerarios no se encuentran definidos claramente, pero del artículo 7 se puede entender que se trata de aquellos que presten sus servicios de manera transitoria o eventual, los que laboran para obra determinada o encargo o cuyo empleo no esté consignado en el presupuesto. Sin embargo, cabría preguntarse, sobre todo en el caso de aquellos cuyo empleo no esté consignado en el presupuesto, si pudieran considerarse como trabajadores de base por las funciones que realizan.

En cuanto a los trabajadores de confianza, dicha Ley establecía una lista definida y compacta de los puestos que se considerarían de confianza, en su mayoría, obedecen a los criterios a que hemos hecho referencia al analizar la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123, esto es, responden a aquellos titulares de las distintas carteras de la administración pública municipal o cuyos nombramientos dependen directamente del Presidente Municipal.

Sin embargo, el listado se excede y va más allá al considerar como trabajadores de confianza a aquellos que ya no se encuentran en el primer nivel de decisión, como lo son los jefes de departamento, jefes de oficina y secciones. Haciendo hincapié en que éstos solo son operadores de las políticas y directrices que definen los Secretarios o Subsecretarios, o sus homólogos.

Pasa lo mismo al tratar de justificar la calidad de confianza de los Directores, Subdirectores y Administradores, así como de los Supervisores, cuyas funciones son meramente operativas y cuyo margen y poder de decisión es limitado y siempre marcado por los titulares, con lo que su calidad de confianza estaría en entredicho, si adoptamos el punto de vista orgánico y funcional de la administración para definir los puestos que marcan el

rumbo de una organización y por tanto la necesidad de que los mismos sean de libre designación-remoción.

El equilibrio y homogeneidad de la legislación municipal de 1973 y la federal se rompe en lo concerniente a los inspectores, contadores, cajeros, personal de procesamiento de datos y ejecutores, empleados y cobradores que deban caucionar el manejo de Fondos. Esto es así, ya que mientras la legislación federal, que debió servir de base para la municipal establecía que éstas funciones o puestos solo se considerarían de confianza cuando se realizaran a un nivel superior, en la ley municipal no lo hace así, llegando al absurdo que trabajadores meramente operadores de una tarea básica, sin poder de decisión alguno que sea esencial para la organización sean considerados de confianza.

Misma suerte correría el que se considere al personal de vigilancia y veladores como trabajadores de confianza, en el sentido de que sus funciones si bien de manera general se encuadran en una de las consideradas como propias de trabajadores de confianza, lo cierto es que no puede tenerseles como tales, ya que sus funciones resultan ser básicas y no a los niveles que la Ley Federal consideró para retirarles el derecho fundamental a la estabilidad en el trabajo.

Por otro lado, los puestos de alcaldes y sub-alcaldes al igual de los elementos de la Policía Municipal no responde al criterio que se viene manejando, en todo caso, la calidad de confianza de los mismos respondería al nivel jerárquico y hasta qué grado de poder de mando y decisión en el manejo de la misma tuvieran.

En cuanto a los Jueces Calificadores, su calidad de confianza responde más bien a un punto de vista político y de control de las personas que desempeñen dicho encargo, ya que, si se analizan sus funciones y dado que realizan actos materialmente jurisdiccionales, más bien su estabilidad y profesionalización debiera ser la prioridad de la administración y no el que cada cambio de gobierno se tengan nuevos Jueces Calificadores sin experiencia.

Con la entrada en vigor de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla en el año de 2013, los trabajadores de base ya no conforman la regla general por exclusión que establece tanto la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 ni como lo establecía la Ley derogada, sino que ahora, los trabajadores de base pasan a ser la excepción.

Lo anterior es así, ya que, para ser un trabajador de base de acuerdo con la Ley vigente a partir de 2013, solo se deberá tratar de aquel personal operativo que realice tareas manuales y administrativas básicas que respondan a una necesidad permanente de la administración, por lo que el espectro de trabajadores que pudieran aspirar a la estabilidad en el trabajo a través de una base se reducen considerablemente.

En primer lugar, quedarían fuera de ser considerados como trabajadores de base aquellos que desempeñen tareas técnicas y profesionales, por lo que se entiende que dichas labores, aunque sea en puestos meramente operativos, en niveles bajos, sin facultades ni poder de decisión, se cubrirían con puestos formalmente de confianza.

Por otro lado, se define a otro tipo de trabajadores, aquellos que son temporales o por contrato, los cuales no pueden aspirar a la obtención de un nombramiento de base, cabría preguntarse si, al no estar definidas las reglas de operación de los contratos temporales o por obra determinada, la Ley Federal del Trabajo resultaría supletoria en términos del artículo 4 de la misma Ley, por cuanto hace a la acción de un trabajador contratado bajo estas modalidades para exigir la prórroga, o incluso la nulidad del contrato en caso de que considera que con el mismo se está incurriendo una violación a sus derechos, o alguna simulación.

Regresando a los trabajadores de confianza, la Ley municipal aplicable a partir de 2013 conserva el listado de trabajadores de confianza que contemplaba la anterior Ley, e incluso incluye a más funcionarios, como son los Titulares de las Dependencias.

Si bien, dentro del listado se contempla a funcionarios de primer nivel, como son el Secretario, Tesorero, Contralor, también lo es que en dicho listado se contemplan, para considerarlos como puestos de confianza, categorías que no son conformes a lo

establecido en la Ley Federal, y, por tanto, el legislador ordinario se aparta de dicha norma y a la vez de la obligación que le impone el artículo 115 constitucional.

Esto es así ya que como lo mencionábamos anteriormente, al hablar de ciertas funciones que serían consideradas de confianza por el legislador federal, se estableció que dichas funciones se considerarían así, no de manera general para todos los trabajadores, sino únicamente cuando las mismas se vinculan directamente a ciertos niveles altos en la administración.

Dichas consideraciones, no fueron tomadas en cuenta por el legislador local, el cual incluso amplió las funciones que se consideran de confianza, siendo que, por un lado, dentro de la exposición de motivos determinó que las funciones de confianza serían las que establece la Ley Federal del Trabajo y en el texto de la Ley hace un amplio catálogo de demás funciones que se considerarán de confianza.

Tal es el caso de los cajeros, ejecutores y de los empleados que deban caucionar por el manejo de valores y fondos, ya que mientras la Ley Federal establece que para que el puesto de confianza respecto a las personas que manejan bienes, depende de que los mismos puedan decidir sobre el destino y aplicación de dichos recursos, siendo este poder de decisión exclusivo de los más altos puestos dentro de la administración, el legislador local lo amplía, pudiendo recaer dicha calidad en cualquier trabajador, sin importar que sobre los bienes y recursos no pueda decidir ni disponer.

El legislador local incluye también como actividades de confianza las que establece la Ley Federal del Trabajo, esto es, la dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, olvidando el rasgo fundamental que establece aquella, esto es, que dichas funciones se realicen de manera general, al omitir dicha situación, evidentemente haciendo una interpretación estricta de la Ley, con que un trabajador haya realizado este tipo de actividades para que se le pudiera considerar con la calidad de confianza.

Además del catálogo de trabajadores contemplado en el artículo 8 de la Ley de 2013, mismo que se mantiene, con las adiciones que hemos hecho valer, de la Ley de 1978, se establece en el artículo 9 un catálogo adicional, en el que se contemplan las actividades consideradas de confianza.

Dichas actividades son ampliadas, y por tanto el espectro de trabajadores de confianza también. Se incluyen como actividades de confianza la función de Seguridad Pública en el punto número 1 del artículo 9, dicha disposición es contraria a la Jurisprudencia de la Corte, ya que la misma ha considerado que la función de Seguridad Pública, en cuanto hace a los que realizan directamente la función de policía son los que entran en el régimen de excepción, dejando que los administrativos y operativos dentro de las oficinas, respecto a sus funciones puedan tener un puesto de base:

TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL.

De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, mantienen una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contradicción de tesis 93/2012. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Vigésimo Circuito y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 30 de mayo de 2012. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

*Tesis de jurisprudencia 67/2012 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de junio de dos mil doce.*¹⁰⁶

En cuanto a la función contemplada en el número 2 del artículo 9, respecto al manejo del dinero en efectivo se puede considerar que es repetitiva con la consignada en el artículo 8 relativa a aquellos que tienen la obligación de caucionar, sin embargo, en ambos casos, el legislador local no tomó en cuenta lo establecido en la Ley Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 en el sentido de que el manejo de dinero no es suficiente para considerar la calidad de confianza del trabajador sino únicamente cuando el funcionario pudiera decidir sobre el destino y aplicación de los mismos.

Ya que contrariamente a como lo estableció el legislador local pasa por alto que los trabajadores de confianza al tener implícita la ausencia del derecho a la estabilidad en el empleo, son casos excepcionales y por tanto su campo de aplicación debe ser limitado, y restringido a los elementos de confianza estrictamente necesarios para la administración, privilegiando la existencia de los trabajadores de base, y no como lo contempla la Ley burocrática municipal de 2013 haciendo general la actividad para calificar al trabajador de confianza.

Ya que los trabajadores que manejan recursos pueden ser meramente trabajadores operativos, de bajo nivel, sin poder de decisión y por tanto, su calidad de confianza no se encuentra justificada, más bien obedeciendo a la intención del legislador de ampliar la discrecionalidad en la designación y remoción de trabajadores.

En cuanto a la función de administración de recursos, contemplada en el punto número 4. del artículo 9, se trata de una función muy general y en la cual pueden recaer todos los trabajadores, incluso los de base, por lo que la misma puede utilizarse en contra de los mismos para considerarlos con la calidad de confianza a pesar que sobre los bienes administrados no puedan disponer o decidir, lo cual es contrario a las bases de la Ley Reglamentaria del Apartado B del 123 constitucional.

¹⁰⁶ Tesis 2a./J. 67/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t.1, Agosto de 2012, p. 957.

El resguardo de bienes muebles e inmuebles como función propia y adicional de los trabajadores de confianza no satisface los requisitos de la teoría y de la Ley Reglamentaria, ya que incluso los trabajadores de base tienen a su resguardo bienes, como son los vehículos, equipos de cómputo y demás herramientas de trabajo, por lo que el resguardo de bienes no implica una función propiamente en la administración. Ya que quienes tienen bienes a resguardo no deciden sobre su destino ni aplicación.

En cuanto a aquellas funciones relativas a compras e inversiones contemplada en el punto 5. del artículo 9, las mismas son compatibles con la Ley Reglamentaria, salvo que es incompleta en comparación a aquella, por cuanto hace a que la Ley Municipal, no las limita a aquellos niveles superiores como si lo hace la Ley Federal, lo que pudiera generar distorsiones al encomendar a niveles inferiores este tipo de decisiones.

La función de administración y toma de decisiones con personal sindicalizado es una función muy general y oscura, ya que es parte de todos los trabajadores la toma de decisiones que involucran al personal sindicalizado o no, y se puede equiparar a las funciones de dirección, por lo que es una función redundante en la Ley.

El punto número VII del artículo 9 establece la función de operar material e información confidencial como determinante de la calidad de confianza del trabajador, lo cual no resulta conforme al artículo 123 y sus leyes reglamentarias.

Esto es así, ya que el material e información confidencial para determinar la calidad de confianza resulta muy relativo, ya que incluso el personal de base que, por definición de la ley burocrática municipal del año 2013, al realizar operaciones operativas básicas, ya sea manuales o administrativas, puede tener acceso a dicha información confidencial y no por ello tendría que ser de confianza, ya que equivaldría a despojar a trabajadores de base de su derecho a la estabilidad en el empleo.

En todo caso, la calidad de confianza de la función del manejo de material e información confidencial deberá depender del nivel y de las atribuciones y poderes que sobre dicho material e información tengan directamente los titulares de las áreas que manejen esa información y material, y no simplemente los operadores, capturistas de datos, ya que los

mismos realizan meras labores básicas y no por ello se les debe privar del derecho a la estabilidad en el empleo.

Las funciones de toma de decisiones jurídicas como criterio que define a un trabajador de confianza llevaría a preguntarse si los actos de la administración no siempre implican una toma de decisión jurídica al tratarse de actos reglados que deben estar fundados y motivados, al ser dichos actos atribuibles a funcionarios de cierto nivel, la decisión jurídica se podría considerar de confianza en la medida que la misma sea realizada a un nivel de titulares de dependencias de la administración, y no sus subalternos que carecen de poder de mando y decisión.

La investigación por incumplimiento o responsabilidad oficial se trata de manera general, esto es, llevaría a pensar que todo aquel que participe en un proceso por incumplimiento o responsabilidad oficial sería trabajador de confianza, lo cual no es compatible con la Ley Reglamentaria, ni con la teoría de los trabajadores de confianza. Ya que, por analogía, solo los titulares de las áreas encargadas de las investigaciones, esto es, los que definen la forma y deciden los procedimientos serían los que debieran propiamente ser trabajadores de confianza.

Ya que los trabajadores operativos dentro de los procesos de investigación, solo son subalternos que realizan un trabajo básico, no decisorio y con poder limitado en su actuar. Siendo el mismo caso de la fracción X, que establece que se considerarán de confianza aquellos que tengan personal bajo su mando, lo que sin embargo no implica el hecho de que puedan decidir más allá de lo meramente operativo, incluso pudiendo alcanzar puestos de base que tengan a su cargo ciertos elementos personales, siendo que sus funciones siguen siendo operativas y dependen de directrices, órdenes superiores del personal que en sí define y delinea las políticas.

Para las actividades de confianza que tienen que ver con las tomas de decisiones que repercutan en el Erario Municipal, el legislador en una falta de claridad legislativa vuelve a tomar una postura muy general y por tanto contrario a las bases establecidas por el legislador federal en la ley reglamentaria a que se ha hecho referencia.

No habiendo limitado ni definido a qué nivel pueden las decisiones repercutir en el Erario Municipal, ni en qué montos, y formando parte del erario, todos los bienes que el mismo tiene, pudieran encuadrarse en dicho supuesto todos aquellos trabajadores que tengan dentro de su esfera de funciones cualquier bien propiedad del Municipio, lo cual los llevaría a ser encuadrados, según este punto, como trabajadores de confianza, lo cual resulta un contrasentido.

En este aspecto vuelve a ser de relevancia el punto de comparación de la ley burocrática municipal con la que debiera ser su base, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual delineó las funciones de confianza siempre vinculándolas a los puestos de nivel superior, en los cuales se concentran las atribuciones de mando y toma de decisiones que repercuten en toda la organización.

La función relativa a “constituirse en un lugar y tiempo determinado a efecto de dar fe o constatar determinados hechos que se relacionan con el cumplimiento de una norma o lineamiento” nada tienen que ver con las funciones de un trabajador de confianza, ni atienden a la necesidad de que dichos puestos puedan ser libremente designados y removidos, esto en virtud a que no se refiere a funciones de las cuales dependa el rumbo de la administración, ni tampoco tienen poder de decisión ni de dictar las directrices para llevar a cabo la función inspectora.

Las labores de los inspectores, que es a lo que se refiere este punto de la ley burocrática municipal vigente, por el contrario, debe obedecer a un proceso de profesionalización y control de dicha actividad. Ya que así se garantizaría el contar con inspectores que, contando con las debidas garantías y controles pudieran desempeñar su labor profesionalmente y con apego al marco normativo municipal, sin estar sujetos a decisiones políticas.

Posteriormente el legislador vuelve a consignar las funciones de vigilancia e inspección, salvo con una variante, agrega que se considerarán como de confianza cuando las mismas se ejerzan para con los particulares, esto es, sobre el cumplimiento de requisitos y obligaciones legales.

Lo anterior se aparta a la justificación de la existencia de los trabajadores de confianza, esto es, aquellos que dirigen y ocupan puestos claves dentro de la organización, y por tanto se caracterizan por que sus funciones van encaminadas a delinear pautas, tareas, políticas y ejercer controles dentro de la organización, y no hacia afuera como es el caso que pretende equiparar a confianza el legislador local, amén de que se aparta de la base establecida en la legislación reglamentaria.

En cuanto a la consideración como actividades de confianza las que implican la representación de la Dependencia, es de decir que es cuestionable hasta que punto la representatividad puede ser considerada como una nota distintiva de la calidad de trabajador de confianza, y si esta representatividad puede ser considerada como de confianza cuando la realizan trabajadores bajo ciertos lineamientos y políticas establecidas previamente por los niveles superiores, habría que tomar en cuenta la capacidad de decisión que dichos trabajadores tendrían dentro de la representatividad ejercitada para poder tomar la decisión si es suficiente esta para considerarlos o no como trabajadores de confianza.

A manera de conclusión podemos decir que respecto a la legislación reglamentaria del 123 Apartado B de la Constitución, y de la Ley abrogada de 1973, la Ley de los Trabajadores al Servicio del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla vigente, amplía tanto el catálogo de puestos como las funciones que se consideran de confianza, además de que no las restringe a ciertos puestos de niveles altos con plenas capacidades de decisión, sino que abre el espectro a cualquier trabajador para que pueda considerarle con esa calidad, alejándose de lo que teóricamente y en la ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional, se considera un trabajador de confianza ampliando con ello el ámbito de aplicación de dicha calidad.

III.3 Jurisprudencias relacionadas con los trabajadores de confianza en el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución.

Otro problema con el que nos encontramos al delinear la teoría de los trabajadores de confianza lo es la pluralidad de criterios jurisprudenciales, así lo ha expresado por ejemplo

Carlos Reynoso Castillo para quien la jurisprudencia no ha ayudado a aclarar los problemas derivado del marco jurídico de los trabajadores de confianza.¹⁰⁷

Ante tal situación son múltiples y variados los sentidos de las tesis jurisprudenciales aplicables a los trabajadores de confianza, ya que mientras unas privilegian la protección del trabajo y su estabilidad, otras se apegan a la interpretación literal de la legislación aplicable sin realizar una armónica interpretación en aplicación del principio in dubio pro operario, ni mucho menos una interpretación conforme.

A continuación, presentamos algunas tesis de jurisprudencia que sirven para ilustrar lo anterior:

Época: Novena Época

Registro: 180045

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XX, Noviembre de 2004

Materia(s): Laboral

Tesis: 2a./J. 160/2004

Página: 123

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.

¹⁰⁷ Reynoso Castillo, *op. cit.*, nota 82, p. 70.

La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

Contradicción de tesis 137/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Séptimo, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de octubre de 2004. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 160/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil cuatro.

La tesis anteriormente descrita parece consignar y validar los presupuestos sobre los cuales se ha pretendido desde la teoría establecer la interpretación de las normas relativas a los trabajadores de confianza dentro del Derecho Burocrático, esto es así ya que establece el carácter excepcional de los mismos. El hecho de que, como lo establece la Ley Federal del Trabajo, la calidad de trabajador de confianza no se desprende de la designación del puesto, sino de la naturaleza de las funciones, e incluso va más allá estableciendo que dichas funciones deben ser permanentes y generalmente deben conferirle representatividad e implican poder de decisión en el mando.

La anterior tesis es del año de dos mil cuatro y corresponde a la novena época, y a una conformación de la Corte distinta a la actual dado el retiro de muchos de los Ministros y su renovación, sobre durante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto. La décima época,

que inicia precisamente por los cambios introducidos en el país como consecuencia de la presión internacional en materia de Derechos Humanos, a partir del inicio de dicha época encontramos criterios como el que sigue:

Época: Décima Época

Registro: 2005900

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II

Materia(s): Laboral

Tesis: I.6o.T. J/12 (10a.)

Página: 1493

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

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

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

La anterior jurisprudencia establece un cambio en la razón del juzgador federal, si en un primer momento tenía como base el hecho de que el trabajador de confianza era la excepción, de que el de base por tanto conformaba la regla general, y como régimen de excepción, en pro de los derechos del operario, debía quedar plenamente acreditadas sus funciones para considerársele como tal, ya que de lo contrario se le consideraría dentro de la regla general, esto es, se le consideraría de base; ahora ya no solo sirven de criterios esos argumentos.

Esto es así ya que ahora, además se toman en cuenta cuestiones políticas ajenas al mismo trabajador, que ve disminuidos sus derechos por cuestiones presupuestales o escalafonarias de terceros. Esto es, quien acarrea con las consecuencias negativas de la actuación ilegal del Estado.

Cabe destacar lo anterior ya que dicha tesis de jurisprudencia se emite ya dentro del paradigma de respeto de los Derechos Humanos y por tanto de la aplicación del principio pro persona en la interpretación de la Ley. Cuestión que no parece aplicarse en el caso concreto, ya que la Corte solo toma en cuenta para su estudio la literalidad de la norma, y no las particularidades del derecho humano al trabajo que conlleva su decisión, haciendo a un lado por tanto la progresividad del mismo derecho.

Época: Novena Época

Registro: 170892

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Noviembre de 2007

Materia(s): Constitucional, Laboral

Tesis: 2a./J. 204/2007

Página: 205

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo, clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Tesis de jurisprudencia 204/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de octubre de dos mil siete.

En la tesis anteriormente transcrita la Corte, en la novena época, abre la discusión acerca de los derechos de los trabajadores de confianza, si bien acepta su régimen de excepción y su carencia del derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, si considera que cuentan con la protección derivada de la protección al salario, esto es, las consecuencias de los servicios prestados: aguinaldo, quinquenio y los derivados de su afiliación a la seguridad social. Con ello la corte en 2007 sentó un precedente en pos de los trabajadores de confianza.

Época: Décima Época

Registro: 2005728

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III

Materia(s): Laboral

Tesis: XX.3o. J/2 (10a.)

Página: 1914

SALARIOS CAÍDOS. DEBEN PAGARSE A LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, CUANDO SE DETERMINA LA ILEGALIDAD DE SU DESPIDO.

Si la separación de un trabajador de confianza al servicio del Estado es ilegal, ello trae como consecuencia, de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción

XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se condene a la dependencia demandada al pago de las prestaciones derivadas de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, como los salarios caídos, pues el precepto constitucional no prohíbe pagar ese concepto, ya que prevé que las personas que se desempeñen con esa calidad, disfruten de las medidas de protección al salario, encontrándose inmersos los salarios caídos. De ahí que sólo procede el pago, entre otras prestaciones, de los salarios no cubiertos desde la fecha de la ilegal remoción hasta aquella en que se lleve a cabo correctamente, sin que esto último tienda a proteger la estabilidad en el empleo de un trabajador de confianza, sino que obedece a la ilegalidad de la separación en caso de ser así.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Época: Décima Época

Registro: 2005724

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III

Materia(s): Laboral

Tesis: XX.3o. J/1 (10a.)

Página: 1913

DESPIDO INJUSTIFICADO. TRATÁNDOSE DEL ALEGADO POR UN TRABAJADOR DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, LA AUTORIDAD RESPONSABLE ESTÁ OBLIGADA A ESTUDIARLO PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL PAGO DE LOS SALARIOS CAÍDOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS).

De una interpretación sistemática de los artículos 1o., 3o., 5o., 6o., 7o., 31, 31 Ter y 32 de la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas, se advierte que los trabajadores de confianza tienen el derecho a reclamar, entre otras prestaciones, el pago de los salarios caídos con motivo del despido injustificado, al igual que los de base, pues refiere que ningún trabajador (sea de confianza, de base o interino) podrá ser cesado, sino únicamente cuando exista una causa justificada. Por ende, no obstante que el trabajador se haya desempeñado con la categoría de confianza y que no goce de la estabilidad en el empleo, debe examinarse el despido alegado para determinar la procedencia del pago de los salarios caídos a que tiene derecho, para el caso de que haya sido injustificado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Otro tipo de tesis como las anteriores, correspondientes a los Tribunales Colegiados de Circuito, específicamente del Estado de Chiapas, en plena aplicación de los principios pro persona, se han encargado de dar a la norma aplicable a los trabajadores de confianza una interpretación extensiva, esto es, haciendo un acopio de las técnicas interpretativas derivadas de la reforma en materia de derechos humanos, consideran como parte de las medidas protectoras del salario el concepto de salarios caídos, y por tanto, ante la injustificada separación de un trabajador de confianza consideraron que el pago de los mismos era procedente.

Época: Décima Época

Registro: 2007850

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III

Materia(s): Laboral

Tesis: I.9o.T.33 L (10a.)

Página: 2969

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SI PERTENECEN AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y SON SEPARADOS DE SU CARGO SIN SEGUIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY RELATIVA, DEBEN SER REIVINDICADOS EN SUS DERECHOS.

Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, por regla general, los trabajadores de confianza no gozan de estabilidad en el empleo, ya que realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado que no puede soslayarse, toda vez que sobre este tipo de servidores públicos descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, criterio que se materializó en las jurisprudencias 2a./J. 21/2014 (10a.) y 2a./J. 160/2013 (10a.), publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 877, y Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, página 1322, de títulos y subtítulos: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", y "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AL CARECER DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, SU REMOCIÓN ORDENADA POR QUIEN CARECE DE FACULTADES PARA DECRETLARLA, NO TIENE COMO CONSECUENCIA QUE SE DECLARE PROCEDENTE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA Y GUANAJUATO)."; respectivamente, sin embargo, nuestro Máximo Tribunal de Justicia ha señalado que dicha regla tiene una excepción, derivada de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo establece derechos mínimos en favor de los gobernados, los cuales pueden ser ampliados en leyes

secundarias, o bien, tratándose de trabajadores, en los contratos colectivos, condiciones generales de trabajo o en los contratos individuales, razón por la cual, si el legislador ordinario establece en favor de los trabajadores de confianza que pertenezcan al servicio profesional de carrera el derecho a la estabilidad en el empleo, éste debe respetarse, tal como se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 184/2012 (10a.), emitida por la misma Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1504, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA LES CONFIRIÓ EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR ENDE, A RECLAMAR LAS PRESTACIONES CORRESPONDIENTES EN CASO DE DESPIDO INJUSTIFICADO (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 26 DE SEPTIEMBRE DE 2012)". Por tal razón, si la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece un procedimiento de investigación administrativa para separar de sus funciones a los trabajadores de confianza, regulado en sus artículos 59, 60, 63, 79 y 80, así como en los numerales 73, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 84 de su reglamento, y que es análogo al establecido en el artículo 46, fracción V, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, destacándose que el Comité Técnico de Profesionalización, únicamente está facultado para establecer la existencia de una causal de separación, empero debe acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que se autorice el cese, por ello, cuando se separa a un servidor público de confianza perteneciente al citado servicio profesional de carrera, sin cumplir con el procedimiento de investigación administrativa ante el referido comité y éste ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, dicho acto debe calificarse como nulo, pues la separación se dio por quien no tiene facultades, por lo cual la declaración de nulidad trae como consecuencia que se retrotraigan sus efectos, como si nunca hubiera existido el acto calificado de nulo; por tanto, el trabajador debe ser reivindicado en sus derechos, lo que significa que ha de ser reincorporado y deben pagársele los salarios caídos.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Este último criterio adoptado por el Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Primer Circuito, hace una interpretación extensiva de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, integrando la misma en cuanto a la indemnización correspondiente a un trabajador del servicio profesional cesado injustificadamente con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con lo que la protección al derecho humano al trabajo se ve ampliada en favor de los servidores públicos de confianza que operan dentro de dicho sistema al contemplar el pago de los salarios caídos como parte de su indemnización, amén de la reintegración en el servicio.

Dado que dichos criterios fueron replicados y tomados como base para resolver asuntos semejantes a lo largo del país, fue que la Corte decidió dar un golpe de timón y sentar las líneas bajo las cuales en lo sucesivo se deberían resolver dichos asuntos. Y realizando interpretaciones restrictivas y regresivas determinó los siguientes criterios jurisprudenciales:

Época: Décima Época

Registro: 2005640

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II

Materia(s): Laboral

Tesis: 2a./J. 160/2013 (10a.)

Página: 1322

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AL CARECER DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, SU REMOCIÓN

ORDENADA POR QUIEN CARECE DE FACULTADES PARA DECRETARLA, NO TIENE COMO CONSECUENCIA QUE SE DECLARE PROCEDENTE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE BAJA CALIFORNIA Y GUANAJUATO).

Acorde con el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California y con la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato, la remoción de un trabajador de confianza por quien carece de facultades para hacerla, no tiene como consecuencia que se declare procedente el pago de salarios vencidos, pues tales empleados únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, por lo cual, en caso de considerar como injustificado el despido, no pueden demandar la indemnización constitucional o la reinstalación, porque esas prestaciones dependen del análisis de lo justificado o injustificado del despido, lo que ningún fin práctico tendría tratándose de empleados de confianza, pues no gozan de estabilidad en el empleo y, por ende, las prestaciones derivadas del cese, aun considerado ilegal, no podrían prosperar. Además, en una relación laboral burocrática el titular demandado, al separar del cargo al trabajador, lo realiza en su carácter de patrón equiparado y no como autoridad, por lo que no es dable analizar la existencia de un despido justificado o no de un trabajador de confianza sobre la base de que quien lo realizó carece de facultades acorde con la ley orgánica del Municipio correspondiente pues, se reitera, ese tipo de trabajadores no goza del derecho a la estabilidad en el empleo.

Contradicción de tesis 364/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y Primero del Décimo Quinto Circuito. 30 de octubre de 2013. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Tesis de jurisprudencia 160/2013 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintisiete de noviembre de dos mil trece.

Esto es, la Corte, actuando a través de la Segunda Sala ha considerado que, contrario a los razonamientos de algunos Tribunales Colegiados de Circuito, los salarios caídos no están ligados a las medidas de protección del salario, sino se ligan al derecho a la estabilidad en el empleo, y por tanto, su aplicación no alcanza a los trabajadores de confianza al carecer estos de dicho derecho.

Lo anterior fractura el principio de progresividad de los derechos humanos, así como la aplicación del principio pro persona, ya que, suponiendo en considerar que la estabilidad en el empleo fuera condición para la procedencia de los salarios caídos, solo la acreditación de la acción de reinstalación tendría por efecto el que se tuvieran que pagar los mismos, dado que es la acción que protege dicho derecho, lo cual no es así dentro de nuestro sistema jurídico. Por tanto, la interpretación de la Corte no ha logrado superar la mera interpretación literal de la norma, ni ha avanzado en una lógica progresista y menos restrictiva tratándose del derecho humano al trabajo de los que ocupan puestos de confianza.

Época: Décima Época

Registro: 2010743

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 26, Enero de 2016, Tomo II

Materia(s): Laboral

Tesis: 2a./J. 171/2015 (10a.)

Página: 1102

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY RELATIVA NO COMPRENDE EL PAGO DE SALARIOS CAÍDOS.

Conforme a las fracciones I y X del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los servidores públicos de carrera gozan de estabilidad y permanencia en el empleo, y tienen derecho a recibir una indemnización en los términos de ley en caso de despido injustificado, lo que implica que el legislador federal decidió hacer extensiva a esa clase de servidores públicos, los cuales están conceptualizados como trabajadores de confianza en términos de la fracción IX del artículo 3 del ordenamiento citado, una protección en materia de trabajo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, apartado B, fracción XIV, no les reconoce. Ahora bien, la indemnización prevista en la fracción X del artículo 10 referido no comprende el pago de salarios caídos, toda vez que el principio de estabilidad y permanencia en el empleo debe interpretarse en términos restrictivos, es decir, únicamente dentro del marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que una concepción contraria, conduciría a otorgar a sus integrantes una protección que el legislador secundario no tuvo la intención de conferirles; de ahí que si la legislación aludida no establece, bajo ningún supuesto, el derecho de los servidores públicos de carrera a recibir el pago de los salarios caídos, debe entenderse que el creador de la norma no quiso beneficiarlos con tal protección, sin que les resulten aplicables las prestaciones contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que su artículo 8o. excluye de su observancia a los servidores públicos de confianza.

Tesis de jurisprudencia 171/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de diciembre de dos mil quince.

Época: Décima Época

Registro: 2011125

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I

Materia(s): Laboral

Tesis: 2a./J. 20/2016 (10a.)

Página: 834

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

Del examen al proceso legislativo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como de sus artículos 4, 5, 6, 9, 10, fracciones I, II y X, 11, 13, fracción VI, 59, 60, 63 y 75, fracción IX, que prevén los derechos a la permanencia y estabilidad, a la indemnización, así como al subsistema de separación y sus causas, se advierte que el Poder Legislativo tuvo la convicción de proteger a los trabajadores de confianza pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera con el derecho a la estabilidad y permanencia en el cargo, propio de los trabajadores de base, pero modulado a la naturaleza existente entre los trabajadores de confianza y el Estado patrón; de ahí que haya previsto, a través de un subsistema de separación, que únicamente podrían ser removidos o separados cuando se actualizara alguna de las causas de terminación o separación sin responsabilidad para el órgano de gobierno, previstas en la propia ley, y en caso de que no se hubiere justificado el despido en alguno de estos supuestos, el ente patrón estará obligado a indemnizar al trabajador despedido injustificadamente; en

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

Tesis de jurisprudencia 20/2016 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de febrero de dos mil dieciséis.

Estas dos últimas tesis de jurisprudencia de reciente conformación por parte de la Segunda Sala de la Corte nos demuestran la tendencia contraria a la progresividad de que habían dado muestra los Tribunales Colegiados de Circuito. Ya que si estos habían considerado extensiva la aplicación de los salarios caídos para los trabajadores de confianza dentro del servicio profesional de carrera derivado de la protección que les otorga la ley que regula dicho tipo de servicio profesional.

Se dice lo anterior ya que la ley es muy clara al establecer en las propias palabras de la tesis 2a./J. 171/2015 (10a.) que: *los servidores públicos de carrera gozan de estabilidad y permanencia en el empleo, y tienen derecho a recibir una indemnización en los términos de ley en caso de despido injustificado*, y al no establecer la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera a qué indemnizaciones se refiere, sino que claramente establece “en los términos de ley”, es evidente que la misma remite a otra, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que de lo contrario hubiera establecido “en términos de esta ley”.

Al no haberlo contemplado expresamente, al haber duda en la interpretación, y al estar en juego el derecho humano al trabajo, es que el juzgador, en la lógica de los Derechos

Humanos debió haber aplicado los principios *in dubio pro operario* y *pro persona*. Sin embargo, de una manera increíble, se atreve a establecer textualmente que realiza una interpretación restrictiva del derecho humano en comento, a saber: *toda vez que el principio de estabilidad y permanencia en el empleo debe interpretarse en términos restrictivos*. Con lo anterior queda patentizado la intención del máximo juzgador del país de aplicar discrecionalmente la lógica de Derechos Humanos.

El punto ha llegado a ser tal, que la Suprema Corte y con el objeto de que no quedara la menor duda al respecto, ha hecho patente el que nada debe progresar respecto al derecho humano al trabajo de los trabajadores de confianza dictando esta jurisprudencia lapidaria:

Época: Décima Época

Registro: 2005825

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a./J. 21/2014 (10a.)

Página: 877

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el criterio que ha definido a través de las diversas épocas del Semanario Judicial de la Federación, al interpretar 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 al servicio del Estado sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, resulta acorde con el actual modelo de constitucionalidad en materia de derechos humanos y, por tanto, debe confirmarse, porque sus derechos no se ven limitados, ni se genera un trato desigual respecto de los trabajadores de base, sobre el derecho a la estabilidad en el empleo. Lo anterior, porque no fue intención del Constituyente Permanente otorgar el derecho de inamovilidad a los trabajadores de confianza pues, de haberlo estimado así, lo habría señalado expresamente; de manera que debe considerarse una restricción de rango constitucional que encuentra plena justificación, porque en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los trabajadores de confianza realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado; de ahí que no pueda soslayarse 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.

Tesis de jurisprudencia 21/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de febrero de dos mil catorce.

La anterior tesis explica claramente lo que en lo subsecuente será el pensamiento de la Corte en lo relativo a los trabajadores de confianza, esto es, que el trato desigual que los mismos reciben se debe a su función, al grado de responsabilidad dentro de alguna dependencia o entidad que justifica lo limitado de sus derechos. Lo anterior, por tanto, abre

una nueva ventana de discusión al respecto de los trabajadores de confianza, esto es, si la tesis establece que los trabajadores de confianza, caracterizados por ser de libre remoción y designación, se justifican en la medida de que en ellos descansa la dependencia o entidad, solo aquellos en los que efectivamente descansa la dependencia o entidad tendrían dicha calidad.

Dicho de otra manera, la tesis anteriormente invocada abre la posibilidad de ir restringiendo la calidad de trabajador de confianza, acotándola a los puestos jerárquicos superiores, con alto grado de decisión, eliminando de su aplicación a todos aquellos que por lo general se consideran de confianza sin que por su nivel o sus funciones alcancen ese poder de decisión dentro de la administración. Esta tesis por tanto funciona por analogía para combatir aquellos catálogos de puestos, nombramientos o contratos en los que se considera a un trabajador con la calidad de confianza, a pesar de que su trabajo resulta meramente operativo, según las órdenes, directrices y políticas superiores.

La tesis anteriormente descrita por tanto justifica la necesidad de circunscribir y delimitar más a los trabajadores de confianza como una excepción a la regla general y por tanto reducirlos cuantitativamente a la mínima expresión, evitando las cada vez más abundantes categorizaciones o designación de puestos con la calidad de confianza.

CAPITULO IV

Servicio Civil en el Ayuntamiento del Municipio de Puebla frente al caso en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

IV.1 Servicio Civil de los trabajadores de confianza, merito en el Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Si bien la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla publicada el once de diciembre de dos mil trece estableció en su Artículo 19:

***Artículo 19.-** Los trabajadores de confianza conforme al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no gozarán del derecho a la estabilidad en el empleo y podrán ser libremente removidos, salvo los lineamientos que en materia de Servicio Civil de Carrera expida el Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica Municipal; al proceder a su separación, los Titulares lo harán de tal manera que se respete estrictamente la dignidad humana del trabajador.¹⁰⁸*

Lo cierto es que hasta el día de hoy no se han dictado los lineamientos que en materia de Servicio Civil de Carrera para los trabajadores de confianza al servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla. Existiendo al efecto, dentro del Código Reglamentario Para el Municipio de Puebla, un Capítulo, el 33 relativo al “Del Servicio Profesional de Carrera”, mismo que data del treinta de noviembre de dos mil siete.

Cabe por tanto preguntarse si a la fecha, dichas disposiciones siguen vigentes y se aplican realmente al interior de la Administración Municipal derivado de que el Artículo 19 de la Ley

¹⁰⁸ Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, op. cit., nota 100.

estableció que para los trabajadores de confianza, los lineamientos al respecto del Servicio Civil de Carrera que “expida” el Ayuntamiento, serían las limitantes a la libre designación y remoción, por lo que, al no referirse expresamente a aquel cuerpo normativo, en concordancia con el artículo TERCERO Transitorio de la Ley Burocrática Municipal del año dos mil trece, que estableció que se derogaban todas las disposiciones que se opusieran a la Ley, es que queda la pregunta si el Ayuntamiento está obligado a expedir nuevos Lineamientos en materia del Servicio Civil de Carrera de los Trabajadores de Confianza, o si, por el contrario, los contenidos en el Código Reglamentario siguen vigentes.

Dichas disposiciones contenidas en el Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, establecen la creación de una Dirección de Servicio Profesional de Carrera, siendo que a la fecha, de todos los organigramas que se encuentran publicados en el Portal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, no se desprende la existencia de dicha dirección.

109

Dicho Capítulo del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla, establece como finalidades del Servicio Profesional de Carrera la eficiencia y optimización de los servicios que la Administración Municipal presta a los ciudadanos, siendo aplicable únicamente a los trabajadores de confianza.

Asimismo, define el Programa del Servicio Profesional de Carrera como todo el proceso de selección, contratación, inducción, concientización, capacitación, evaluación, desarrollo, promoción, permanencia y el retiro digno del servidor público.

Como objetivos del mismo, están la mejora de los servicios y su calidad, dar certidumbre, estabilidad y permanencia en el trabajo. Se trata pues, de una selección rigurosa, el otorgamiento de estímulos e incentivos. Profesionalización de los servidores públicos con opción a desarrollar una carrera dentro de la administración, así como mejorar el ambiente de trabajo.

¹⁰⁹ Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Información Pública consultada [en línea], [citado el 8-07-2016] Disponible en: <http://www.pueblacapital.gob.mx/ii-estructura-organica>

Se establece la existencia de un Comité Técnico, que sería la máxima autoridad y órgano rector del Servicio Profesional de Carrera. A la par consigna la creación de una Dirección del Servicio Profesional de Carrera, de pendiente de la Secretaría de Administración del Municipio.

Entiende por promoción el otorgamiento de mayor responsabilidad y mayor retribución a los servidores públicos por su desempeño; y al ascenso como el movimiento por concurso y evaluación a una categoría superior. Cabe destacar que tanto los ascensos como promociones dependerán del mérito de los servidores públicos. Para ascender se requiere forzosamente una antigüedad de dos años cuando menos.

Acerca del proceso para ocupar las plazas de confianza vacantes será por concurso consistente en una evaluación general de conocimientos, habilidades, psicométrico, entrevista así como análisis de los antecedentes laborales.

Para el Sistema de capacitación y profesionalización, las estructuras deben identificar las necesidades para hacer los programas de educación formal, procurando que los mismos sean proporcionados por Instituciones de Educación Superior a través de convenios con las mismas suscritos.

El proceso de profesionalización se entiende en el sentido de que a mayor responsabilidad mayor capacitación. Por lo tanto, para pertenecer y permanecer en el Sistema es requisito asistir a los cursos y su aprovechamiento, así como la realización de una evaluación anual.

Dentro de este cuerpo normativo relativo al Sistema Profesional de Carrera se establecen las causas en que el nombramiento dejará de surtir efectos: renuncia, muerte, más de tres faltas en un período de treinta días, fallecimiento, incapacidad física o mental, sentencia pena privativa de la libertad cuando el delito sea doloso, las derivadas de la responsabilidad de los servidores públicos, no obtener la puntuación mínima en la tercera evaluación, no

capacitarse, retiro, jubilación así como todas las demás que la legislación establezca como causa de terminación.

En este aspecto y derivado de la evaluación, si no se obtiene la calificación mínima, se establece la realización de hasta tres evaluaciones para dar oportunidad al sustentante de mantenerse en el trabajo, ya que de lo contrario la Dirección daría vista al Presidente Municipal para que el mismo de manera fundada y motivada realice el trámite correspondiente.

Al respecto de este conjunto de disposiciones contenidas en el Código Reglamentario, y de vigencia dudosa a la luz del artículo 19 de la Ley Burocrática Municipal de dos mil trece, cabe hacer los siguientes comentarios.

A la fecha, y derivado de la revisión de los organigramas de la Administración Municipal 2014-2018, no se encuentra en operación la Dirección del Servicio Profesional de Carrera.¹¹⁰ Asimismo al no establecer claramente los procedimientos para cesar a un trabajador dentro del Sistema, no hay certeza de que se continúe con el derecho del Titular a la libre remoción y designación derivado del artículo 19 de la Ley Burocrática vigente.

Las disposiciones contenidas en el Código Reglamentario tampoco brindan certeza alguna al servidor público al no establecer de manera clara los alcances de sus derechos dentro del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, como lo es la estabilidad en el empleo, así como el respectivo cúmulo de garantía para proteger este derecho.

Esto es, no se establece expresamente el derecho a la estabilidad, no se establece tampoco el procedimiento para que opere el cese, qué vía sería la conducente para que el trabajador de confianza, parte del Sistema de Servicio Profesional pudiera deducir sus derechos ante un cese injustificado, ni mucho menos se establecen los derechos que eventualmente

¹¹⁰ Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Información Pública consultada [en línea] [citado el 10-06-20|6], Disponible en: <http://www.pueblacapital.gob.mx/ii-estructura-organica>

tendría asegurados, si el reingreso y el pago del estipendio diario, o únicamente una indemnización.

En otro orden de ideas, y dado lo general del Sistema establecido en el Código Reglamentario, no se establece hasta que niveles se pudiera considerar a un servidor público, lo que generaría que incluso los que ocupan puestos de primer nivel pudieran ser parte del mismo, lo que resultaría un contrasentido con nuestro sistema jurídico-administrativo.

Por otro lado, y a pesar que existe la duda respecto a los Lineamientos relativos a los trabajadores de confianza de la administración municipal, con fecha veintitrés de diciembre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el “Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial”, el cual aplica únicamente para los trabajadores de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, lo cual destaca las contradicciones contenidas en la Ley burocrática vigente.

Esto es así ya que el artículo 8 y 9 establecen:

Artículo 8.- ...

En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los elementos de la Policía Municipal, se registrarán por la legislación aplicable.

Artículo 9.- *Asimismo, son trabajadores de confianza los que desempeñen actividades que impliquen:*

I.- *La función de seguridad pública;*¹¹¹

¹¹¹ *Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, op. cit., nota 100.*

Lo anterior denota una falta de técnica legislativa, si por un lado según el artículo 8 de la Ley Burocrática la Policía Municipal se regiría por la legislación aplicable, esto es, las Leyes referentes a los Sistemas de Seguridad Pública, y por tanto, los excluye del marco de aplicación de la Ley burocrática, resulta incongruente que en el artículo 9 considere como funciones de confianza la de seguridad pública, ya que un artículo excluye a otro.

A mayor abundamiento, y en un mayor grado de confusión, el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla expide el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial. Sin que exista claridad acerca de que si entonces, los elementos de los cuerpos de seguridad queden o no considerados como trabajadores de confianza según la fracción I del artículo 9 y a la luz de la existencia del Servicio Civil de Carrera que se estableció en el artículo 19 de la Ley Burocrática para los Trabajadores de confianza.

Recordando que el mismo artículo 123 Aparado B ha establecido una estabilidad limitada para los trabajadores de las corporaciones policiales al solo consignar el derecho a una indemnización sin derecho a la reinstalación. Y que concatenada con los recientes criterios en materia de salarios caídos se convierte en una indemnización sin derecho a éstos para el caso que se demuestre en juicio lo injustificado de la separación de un elemento de la corporación, sea de servicio civil o no.

Como ya lo hemos dicho anteriormente, en las administraciones públicas de los países avanzados se considera un requisito fundamental la existencia de una administración pública profesional, con base en el mérito y formación para la obtención de mejores resultados. Sin embargo, en el caso mexicano, derivado del modelo partidario que dominó al país durante el Siglo XX de un alto corporativismo, dicho modelo fue sustituido por el de libre designación y ausencia del mérito como criterio para ascender o mantenerse en un puesto.

Este modelo sigue patente en la legislación burocrática municipal a pesar de la disposición en el artículo 19 relativa al establecimiento de la salvedad a gozar del derecho a la estabilidad en el empleo que daría a los trabajadores de confianza los lineamientos del

Servicio Civil de Carrera, al mismo tiempo que la profesionalización se considera únicamente para los puestos de confianza, relegando a los trabajadores de base al tradicional Escalafón.

Esto ya que no es entendible que, por un lado, en la exposición de motivos de la ley se estableció:

“... donde el servidor público es al mismo tiempo impulsor y factor protagónico de una nueva administración, más cercana al ciudadano y con resultados que propicien el desarrollo integral de la sociedad. Este nuevo orden debe aumentar la capacidad de respuesta institucional, basándose en las labores cotidianas de todos los trabajadores al servicio del Ayuntamiento con lealtad hacia los ciudadanos y el interés público, para ello la administración pública necesita fomentar la vocación de servicio, voluntad y competencia para llevar a cabo los programas de gobierno...”¹¹²

Sin embargo, en el texto de la Ley burocrática no se advierte la capacitación y formación permanente de sus trabajadores, sino que se limita a establecer únicamente como requisitos en el ingreso los sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes (Artículo 21), reconociendo también el derecho únicamente de los trabajadores de base al escalafón para que los ascensos se otorguen de acuerdo a conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Si por un lado se establece como una aspiración el fomento de las competencias del factor humano, consignando como requisito para los ascensos el estudio de los conocimientos y aptitudes por el otro, no se establece en la Ley la formación profesional ni la capacitación

¹¹² *Exposición de Motivos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla*, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 11-12-2013, México, sin reforma, 2013, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en:

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1MfA_urPAhWD4D4KHfbjDooQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.congresopuebla.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D11473%26Itemid%3D485&usg=AFQjCNGN339JgG52vVKYaiDiSrVJzARtaQ

ni el adiestramiento, no se explica el cómo el legislador pretende llevar a cabo esa aspiración.

El sistema escalafonario de los trabajadores de base a la luz de la Ley Burocrática Municipal vigente considera como factores para los ascensos los conocimientos teóricos, técnicos y prácticos para el desempeño del servicio; la aptitud, la antigüedad y la disciplina y puntualidad.

Es según lo establecido en el presupuesto de egresos, que se clasificará al personal de base en cada dependencia según sus categorías en distintos grupos. Esto es, el Escalafón puede ser alterado y modificado unilateralmente por el Cabildo cada año al emitir el presupuesto de egresos, ya que, según la Ley Orgánica Municipal, es éste el facultado para expedir el presupuesto de egresos (Artículo 63).

El artículo 65 de la Ley establece que cuando cause baja algún trabajador, los Titulares darán a conocer al área dicha situación y que la administración determinará la necesidad de conservarla. Al respecto es de decirse, que si se definió al trabajador de base como aquel que realiza una actividad operativa, manual o administrativa básica en puestos que implican una necesidad permanente para la Administración, no es comprensible que posteriormente se considera que cabe la posibilidad de que la base que se desocupa no sea necesaria, amén de la clara disminución de los trabajadores con derecho a estabilidad en el empleo dentro de la organización municipal.

En el mismo orden de ideas y por cuanto hace al último puesto vacante que queda después del movimiento escalafonario, se redactó el Artículo 74 en el mismo sentido, esto es, queda a discrecionalidad de la Administración la conservación o no de la plaza que haya quedado vacante derivada del movimiento escalafonario.

Al inicio de cada Administración Municipal, se deberá convocar la integración de la Comisión Mixta Permanente de Escalafón integrada por dos representantes del

Ayuntamiento y dos del Sindicato, teniendo el voto de calidad el Presidente del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Municipio de Puebla.

Es esta Comisión la que establecerá sus propios lineamientos en los cuales se establecerán las reglas aplicables a los concursos. De manera general se abarca el concurso a partir de la vacante convocará a los trabajadores de la categoría inmediata inferior, o abierta en caso de que no los haya. La misma establecerá los requisitos, término para presentar solicitud y la fecha de los concursos y resultados.

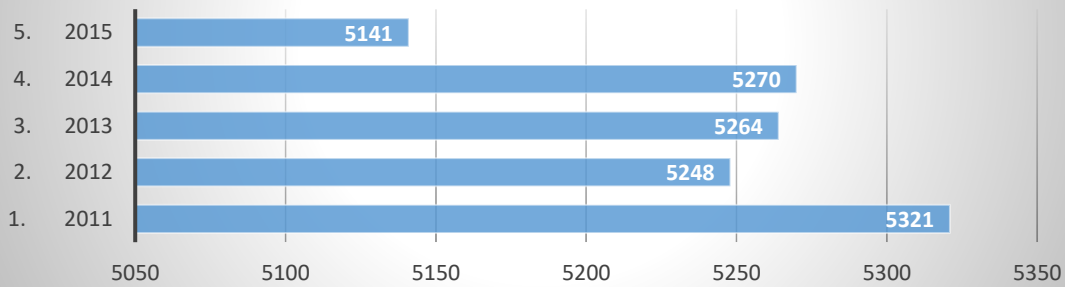
Los concursos consistirán en una prueba práctica y otra oral, además de calificar los factores escalafonarios. Además de la aprobación del concurso, el factor definitivo será la antigüedad.

Por otro lado, existe dentro del Código Reglamentario para el Municipio de Puebla un Capítulo relativo al Escalafón de los Trabajadores de Base del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del treinta de noviembre del año dos mil siete, el cual establecen las normas aplicables a la conformación de la Comisión Mixta de Escalafón y su forma de operación, estas disposiciones, al ser incompatibles con las relativas de la Ley Burocrática Municipal del año dos mil trece, con base en el artículo Tercero Transitorio, ya no serían aplicables.

IV.2 Estadísticas

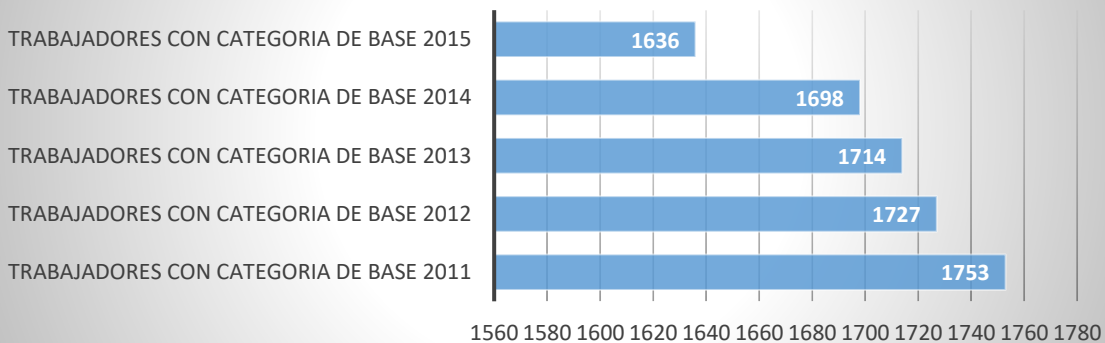
Derivado de la solicitud de información pública a través del sistema INFOMEX con número de folio 071915 al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, se obtuvo como contestación el Oficio Núm. SECAD/ST/166/2015, obteniendo los siguientes resultados que a continuación se presentan gráficamente:

Total trabajadores en el Ayuntamiento de Puebla por año (Centralizada)



En la gráfica anterior se puede observar la disminución del número total de trabajadores, que pasó de 5321 a 5141, ciento ochenta trabajadores menos, siendo la variación más importante del dos mil once al dos mil doce y del dos mil catorce a dos mil quince, al pasar de 5421 a 5248 y de 5270 a 5141. Con lo que se evidencia la tendencia internacional de reducción de las estructuras gubernamentales.

TOTAL TRABAJADORES BASE

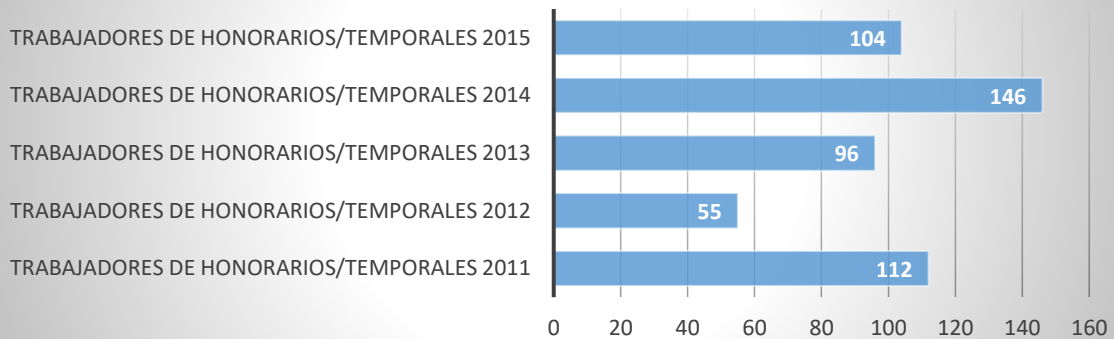




Estas últimas gráficas muestran una clara tendencia, mientras los trabajadores de confianza pasaron de ser minoría a mayoría, los trabajadores de base tuvieron una disminución constante. Se pasó de 1753 a 1636 trabajadores de base, mientras que los trabajadores de confianza pasaron de 3013 a 3401, teniendo su mayor avance en el año dos mil trece hasta un número de 3454.

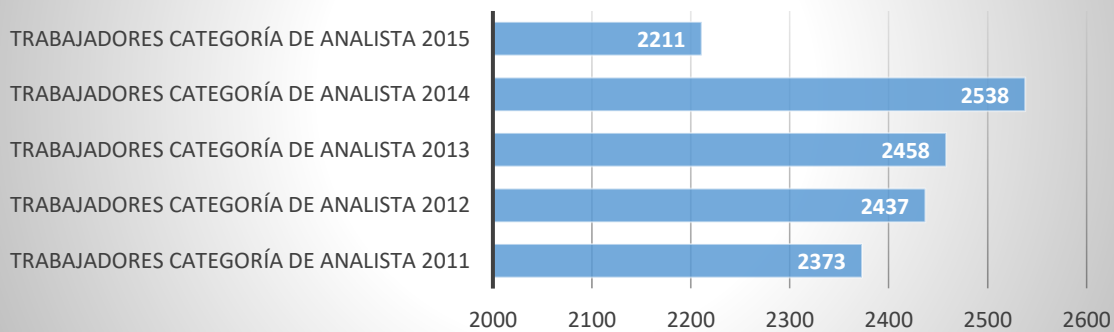
En cuanto a los trabajadores contratados bajo el esquema de honorarios y/o temporales, pasó de 112 a 104, sin embargo, se puede ver que la entrada en vigor de la Ley Burocrática Municipal pasó de 96 a 146 trabajadores temporales o por honorarios de dos mil trece a dos mil catorce, reduciéndose de nuevo de dos mil catorce a dos mil quince, pasando de 146 a 104.

TRABAJADORES HONORARIOS/TEMPORALES



Existe una categoría, la de analista, donde se concentra un importante porcentaje representativo del total e los del Ayuntamiento, sin embargo, dicha categoría se contempla tanto para trabajadores de base, como para trabajadores de confianza, sin que se encuentre una explicación acerca de lo que diferencia a uno de otro, ya que las funciones que realizan son las mismas.

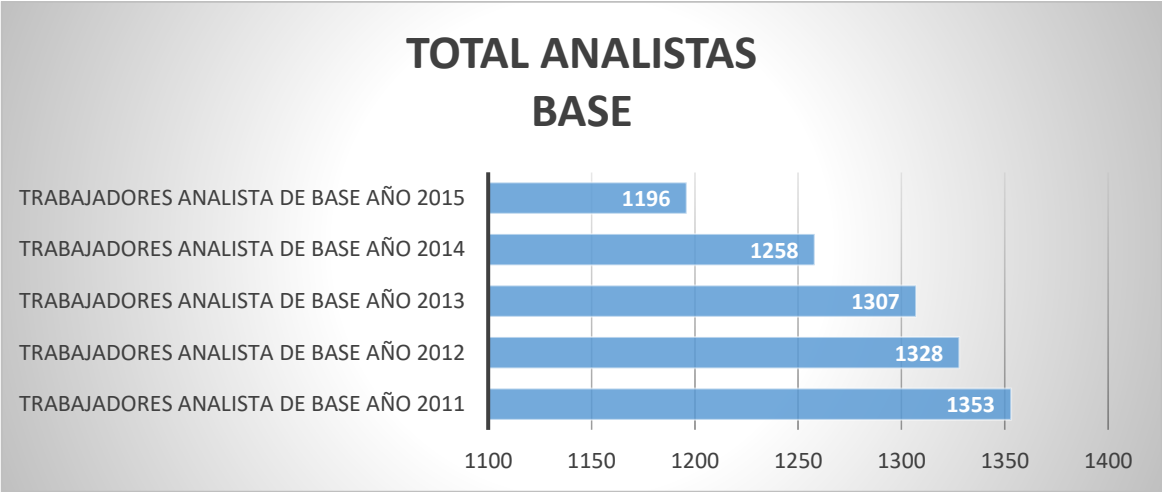
Total Trabajadores Categoría ANALISTA



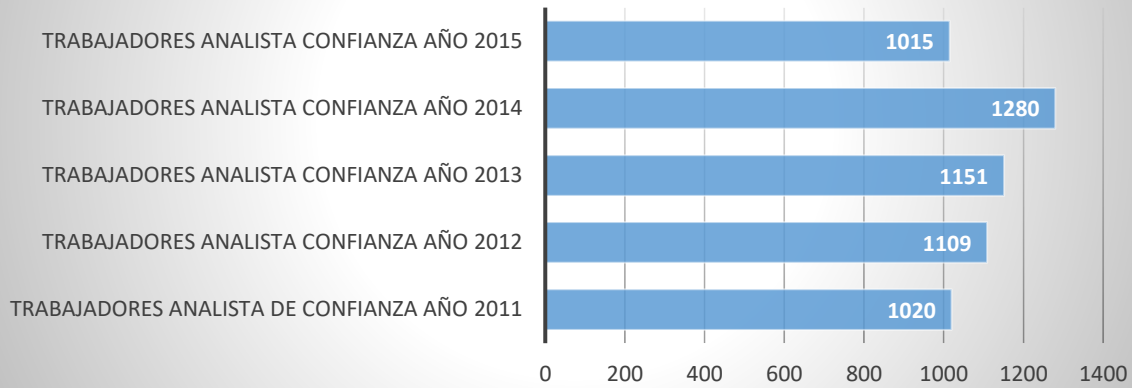
Del total de trabajadores con la categoría de “analista” podemos ver una tendencia ascendente alrededor de los años al pasar de 2373 a 2538 en su punto más alto para terminar en dos mil quince en 2211 trabajadores con esta categoría. La cual conforma la

base de trabajadores del H. Ayuntamiento y quienes realizan las tareas operativas dentro de la Administración.

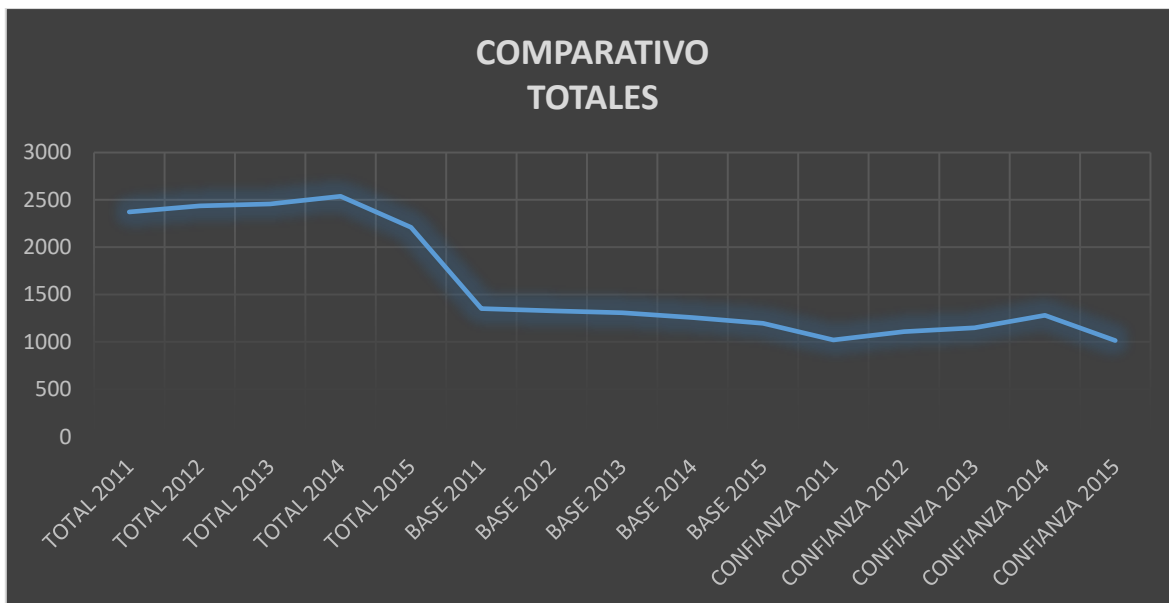
Podemos encontrar que los trabajadores de base con categoría de “analista” tuvo una profunda disminución de 1353 a 1196 de dos mil once a dos mil quince. Mientras que los trabajadores de confianza con categoría de “analista” el número tuvo una tendencia a la alza a través de los años de dos mil once a dos mil catorce, aumentándose de 1020 y hasta 1280, para del año dos mil catorce a dos mil quince una disminución de 265.



TOTAL ANALISTAS DE CONFIANZA



A manera general podemos encontrar una disminución considerable en el total de trabajadores del H. Ayuntamiento del año dos mil catorce a dos mil quince. En los trabajadores de base encontramos una franca caída y un aumento en los trabajadores de confianza. De lo anterior podemos ver como prácticamente de la totalidad de los trabajadores al servicio del H. Ayuntamiento, la mitad son de base y la mitad de confianza, habiendo momentos incluso que los trabajadores de confianza han superado en número a los de base, lo que no es congruente con el sistema general y teórico de los trabajadores públicos ya que al ser los trabajadores de confianza un régimen de excepción dada la ausencia de estabilidad en el empleo, debieran ser los menos, cuestión que no opera en los trabajadores municipales.



IV.3 Derecho Comparado, el trabajo público en el Reino Unido de la Gran Bretaña.

El gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña es dirigido por el Primer Ministro (titular del Poder Ejecutivo) junto con su Gabinete y los Ministros, recordando que el Primer Ministro y los Ministros son electos por los mismos miembros del Parlamento (Equivalente al Poder Legislativo) que forman un gobierno. Por tanto, el Primer Ministro es la cabeza del gobierno en el Reino Unido, y por tanto es responsable de la política y las decisiones de gobierno directamente.

El Primer Ministro tiene como responsabilidad la vigilancia de la operación del Servicio Civil y las Agencias de Gobierno, esto es, del cuerpo de personas que ejecutan las acciones de gobierno. Dentro de las facultades del Primer Ministro se encuentran las de nombrar a los miembros del gobierno. Así mismo el Primer Ministro es la principal figura del Gobierno en turno ante la Cámara Baja del Parlamento (House of Commons), esto es, el Primer Ministro responde directamente a los miembros del Parlamento en sus deliberaciones.¹¹³

¹¹³ Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña, [en línea], [citado el 13-08-2016]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>

IV.3.1 El Gabinete.

Está conformado por los servidores públicos de primera línea del Gobierno, son los Titulares de los Ministerios y Departamentos. Cada semana, durante las sesiones del Parlamento, los miembros del Gabinete, Secretarios de Estado de todos los Departamentos y Ministerios se encuentran presentes en la sesión a fin de discutir los asuntos más importantes del gobierno y son interrogados por los parlamentaristas respondiendo ante ellos.

IV.3.2 Los Ministerios.

Los ministerios como entidades de la administración pública se pueden equiparar a nuestras Secretarías de Estado. Los Ministerios se conforman por el Primer Ministro a la cabeza, más veintiún miembros del Gabinete, en total se habla de noventa y seis Ministros.

Los ministros son electos por el Primer Ministro de entre los miembros de la Cámara Alta o Cámara Baja del Parlamento, aunque en realidad son las negociaciones en el Parlamento posterior a las elecciones en las que se forma un gobierno y se designan los distintos Ministerios. Los Ministros son responsables de su actuación, éxitos y fracasos de sus departamentos y es por ello que ante el mismo Parlamento discuten y son evaluados acerca de sus acciones.

IV.3.3 Agencias Gubernamentales y Departamentos.

Las Agencias y Departamentos son entidades de la administración pública responsables de poner en práctica la política del gobierno en turno. En la actualidad hay veinticuatro Departamentos Ministeriales y veintidós Departamentos no Ministeriales y más de trescientos Departamentos, Agencias y Cuerpos Públicos. Cada uno se encarga de una actividad estatal relevante.

Dada la conformación del Reino Unido, algunos de sus Ministerios tienen competencia en todos los países que lo integran, por ejemplo el Ministerio de Defensa, sin embargo, algunos, derivados de las relativas autonomías de los países miembros del Reino Unido, solo cubren ciertos territorios, ya que Escocia, Gales e Irlanda del Norte llevan a cabo ciertos aspectos de gobierno por su cuenta y por tanto pueden determinar la manera en que dichas actividades se llevarán a cabo administrativamente.

Es importante señalar que los Departamentos no Ministeriales son dirigidos por un Servidor Público del Servicio Civil de grado superior que no sea el Ministro. Estos cuerpos administrativos tienen una función regulatoria o de inspección.¹¹⁴

IV.3.4 Agencias Ejecutivas.

Las Agencias Ejecutivas como órganos de la administración pública, son parte de los Departamentos Gubernamentales, usualmente proveen servicios y no tienen autonomía en toma de decisiones en políticas públicas relativas a su área de influencia, ya que estas son delineadas por el Departamento que establece las directrices de la política sectorial y vigila a la Agencia Ejecutiva.

IV.3.5 Cuerpos Gubernamentales distintos a Ministerios, Departamentos y Agencias Ejecutivas.

Estos cuerpos administrativos se distinguen de los demás ya que cuentan con ciertos matices de autonomía. Lo que las dota de diversos grados de independencia. Sin embargo estos cuerpos si dependen directamente de los Ministerios.

¹¹⁴ Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña, [en línea], [citado el 13-08-2016]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations>

Sus funciones son en áreas específicas como, por ejemplo:

- Proporcionan consultoría experta e independiente a los Ministerios.
- Tribunales con competencia específica en un área del Derecho.
- Dirigir las prisiones y el tratamiento de los prisioneros.

IV.3.6 Gobiernos locales

Cada territorio del Reino Unido se divide en una figura denominada “Council”, estos toman decisiones y las llevan a cabo en cuanto a servicios locales. Muchas partes de Inglaterra están gobernadas en lo local por distintos tipos de Instituciones que conviven a través de distintas competencias: County Councils, District, Borough o City Councils.

En algunas partes del país solo hay una organización de gobierno local que provee todas las funciones y se le conoce como autoridad unitaria que puede adoptar cualquiera de las denominaciones antes señaladas.

Los Councils son responsables de los servicios dentro de su demarcación relacionados con: Educación, transporte, planeación, bomberos y protección civil, librerías, recolección de basura.

Los District, borough and city councils cubren áreas más pequeñas que los County Councils y usualmente son responsables de los siguientes servicios:

Recolección de basura, reciclaje, cobro de impuestos locales, prestación de vivienda.

IV.3.7 Servicio Civil en el Reino Unido.

Dentro del Reino Unido, los trabajadores públicos se organizan dentro del llamado “Servicio Civil”, esto es, un cuerpo al que los trabajadores ingresan, garantizándose su estabilidad y su preparación para ir alcanzando distintos tipos de movilidad dentro del sistema de carrera, que como ya vimos, puede llevarlos a alcanzar los más altos puestos operativos dentro de los órganos de la Administración Pública.

El Servicio Civil, a través de su personal lleva a cabo las tareas prácticas y administrativas dentro del gobierno. Esto es, el Servicio Civil parte de una división general de los Servidores Públicos entre aquellos que toman decisiones de políticas sectoriales y que por tanto ocupan los puestos políticos, y aquellos funcionarios que van a operar o administrar la estructura de gobierno con base en las directrices planteadas por los otros. Es así como El Servicio Civil es dirigido y coordinado directamente por el Primer Ministro.

De manera general podemos decir que alrededor de la mitad de los miembros del Servicio Civil dan servicios directamente al público que incluyen el pago de pensiones y beneficios; llevar los servicios de empleo; operar las prisiones, expedir licencias de manejo.¹¹⁵

El Servicio Civil se organiza a través de la agencia del Servicio Civil que ayuda al gobierno (entendiendo al mismo como al conjunto de representantes políticos electos por el Parlamento) a desarrollar e implementar sus políticas de la manera más efectiva posible, por lo que se puede ver como se tiene una estructura profesional y permanente ajena a la política, ya que pudiendo llegar uno u otro Partido Político al Poder, el Servicio Civil se mantiene y adapta a las políticas impuestas por los mismos.

El personal del servicio civil provee directamente a los ciudadanos los servicios como pagar los subsidios, subvenciones, pensiones, servicio de empleo, prisiones, expedir licencias de conducir, etc.

¹¹⁵ Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña, [en línea], [citado el 13-08-2016]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>

El Servicio Civil también incluye personal que desarrolla la política del gobierno y la implementación de la misma, incluyendo el análisis, gerentes de proyectos, abogados y economistas.¹¹⁶

Como se puede ver, dentro del Servicio Civil existe personal que dentro de nuestro sistema se considera de confianza. Esto es, dentro del mismo cuerpo conviven tanto los operativos como los que desarrollan y toman decisiones meramente operativas, siendo que las decisiones del rumbo de la administración se dejan en manos de los actores políticos responsables ante el Parlamento.

El Servicio Civil como organización es políticamente imparcial e independiente del gobierno, esto es así ya que si bien trabaja con el Gobierno en turno a través de los Departamentos, Agencias y Cuerpos Gubernamentales, en el mismo no se incluye a los Ministros, ya que los mismos son políticamente dependientes del Parlamento, ni a los miembros de las fuerzas armadas, policías, oficiales del gobierno local, los cuerpos de las Cámaras del Parlamento, trabajadores del sistema de Salud ni a los que trabajan para la Corona, ya que los mismos se rigen por sus propias normas.

Los trabajadores del Servicio Civil son coordinados y dirigidos por el Primer Ministro en su papel de Ministro del Servicio Civil. Asimismo, el Servidor Civil de más alto rango dentro del Departamento Administrativo se convierte en Secretario Permanente del mismo.

El Secretario Permanente apoya al Ministro que a su vez es responsable ante el Parlamento por las acciones y desempeño del mismo. Pero el Secretario Permanente se convierte en el responsable del funcionamiento diario del Departamento o Ministerio, incluyendo su presupuesto al ser el Oficial Contable del mismo.¹¹⁷

¹¹⁶ *Ídem*, [en línea], [citado el 13-08-2016].

¹¹⁷ *Ídem*, [en línea], [citado el 13-08-2016].

El Servicio Civil al ser responsable ante el público en general necesita cumplir con los más altos estándares posibles en todo lo que hacen. Los valores que tienen son:

- Integridad – estableciendo las obligaciones del servicio público por encima del interés personal.
- Honestidad – siendo sinceros y abiertos.
- Objetividad – basar sus consejos y decisiones en el análisis riguroso y en evidencias.
- Imparcial – actuando de acuerdo a lo que el caso merezca sirviendo al gobierno sin importar la tendencia política de quien ocupe el cargo o puesto.

El Servicio Civil británico se encuentra en un proceso de cambio buscando el desarrollo de mayores habilidades en sus miembros, menos burocracia y más unión. Con el fin de crear personal con mayores capacidades, una organización unificada para transformar los servicios y alcanzar ahorros significativos para los contribuyentes se desarrollan diez áreas de experiencia.

Estas áreas se encuentran presentes a través de todo el gobierno y proveen de servicios profesionales y apoyo a los departamentos. Es por lo tanto que el Servicio Civil británico está enfocándose a un modelo funcional en el cual se estructuran en diez diferentes materias: Comercial, Comunicación, Finanzas Corporativas, Digital, Finanzas, Fraude, Error, Deudas y Garantías, Recursos Humanos, Auditorías Internas, Legal, Dirección de Proyectos y Propiedad.

Dentro del Servicio Civil se da cabida a personas que cuenten con alguna de 25 profesiones, cada una desarrolla su propio marco de competencias que sostiene un abanico más amplio del Servicio Civil y que lo ayuda a desarrollarse dentro de la Administración Pública y lo lleva a ir avanzando en su carrera profesional en el Servicio Civil. Así, el Servicio

Civil comprende un amplio rango de roles profesionales, desde comunicadores a ingenieros, abogados y administradores.

En la mayoría de los casos, la membresía de una profesión está abierta a cualquiera que trabaje en los Departamentos, Agencias o Cuerpos no Departamentales. Algunas profesiones dentro del Servicio Civil incluso permiten la membresía a profesionales fuera del gobierno como lo son el Sector Público ampliado.

A través del Servicio Civil y sus profesiones se provee al Gobierno en turno de una estructura gubernamental profesional, se elevan los estándares, se dota de oportunidades de desarrollar una carrera y se promueve la colaboración. Una estructura preparada a aplicar la política sectorial que implemente el nuevo gobierno. Creando así un círculo virtuoso.

Conclusiones

Al constituirse el Estado Mexicano subsistieron figuras propias del sistema monárquico español, dentro de las cuales encontramos al “patronato”, esto es, el derecho del soberano, o del titular de la administración, de designar y remover libremente a sus trabajadores.

En el desarrollo de la función pública, fue hasta el Siglo XX en que posteriormente al reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores den el artículo 123 de 1917 se dieron intentos de regulación de los trabajadores públicos, muchos de ellos sustentados en la idea de un Servicio Civil de Carrera, que sin embargo no se llevó a cabo, subsistiendo el derecho de patronato para ciertos puestos.

El proceso de regulación de las relaciones entre el Estado Mexicano y sus trabajadores concluye en 1960 con la Reforma Constitucional al artículo 123 en la que se incluyó el Apartado B al mismo para posteriormente en 1963 expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Y hasta los años ochentas en que se reconoce que las legislaturas de las Entidades Federativas deberán expedir las legislaciones propias para sus trabajadores estatales y municipales con base en el 123 y sus leyes reglamentarias.

Derivado del actual modelo económico imperante en los países occidentales, a saber, el Neoliberalismo Económico, las tendencias recomendadas por los Organismos Internacionales se encaminan a la flexibilización e introducción de esquemas de mercado propios de la empresa a la Administración Pública a través de reformas estructurales, sacrificando los derechos adquiridos por los trabajadores públicos buscando la eficacia y eficiencia y la reducción del déficit público a través de un modelo gerencial.

En el plano jurídico se ha adoptado la concepción de que un régimen jurídico debe aspirar a ser plenamente democrático, pero para que esto suceda no solamente se debe contar con elecciones periódicas que garanticen la representatividad de los gobernantes, sino que para que un régimen sea totalmente democrático se debe garantizar plenamente por parte

del Estado los derechos humanos de todas las personas que se encuentren dentro de su territorio.

En este orden de ideas los derechos humanos no deben ser solamente reconocidos en algún ordenamiento jurídico, sino que deben ser protegidos y debe existir el medio para hacerlos valer. Este nuevo tipo de pensamiento abre la posibilidad de estudiar el Derecho del Trabajo, que constituye un Derecho Humano reconocido internacionalmente, desde un punto de vista más amplio, obligando al Estado no solo a su protección, sino además a avanzar cada vez más en su efectividad. Cuestión que fue reconocida en la Reforma Constitucional al artículo 1 en materia de Derechos Humanos de dos mil once.

Los diversos Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano relativos a los trabajadores obligan al mismo a garantizar el derecho al trabajo así como su estabilidad, y por tanto lo obligan a no realizar acciones que restrinjan o disminuyan los derechos, sino que por el contrario, lo obligan desde un punto de vista progresivo a avanzar en su protección.

Nuestro sistema jurídico creó una regulación de los trabajadores públicos que a diferencia de los sistemas de la mayoría de los países desarrollados, no se basa en la capacidad y el mérito tanto para el ingreso como para la permanencia, sino que una vez dentro del sistema y habiendo pasado el tiempo, se adquiere la inamovilidad.

El régimen jurídico de los trabajadores públicos mexicanos, mantiene por otro lado a un grupo de trabajadores que dependen en el ingreso y permanencia del titular en turno, dejando en un plano discrecional de las legislaturas estatales el determinar qué trabajadores se ubicarán en este supuesto, a este tipo de trabajadores se les denomina como: trabajadores de confianza. Este modelo adoptado por el país es propio del sistema presidencial de partido único y tenía un objetivo político definido, mantener el control de los trabajadores públicos.

Mientras que en el Apartado A y su Ley Reglamentaria aseguran el derecho a la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza, en el Apartado B del artículo 123 y su ley reglamentaria, no se reconoce dicho derecho. Se trata de un trato desigual y por su carácter restrictivo, excepcional, esto es, su ámbito de aplicación debiera ser en una proporción muy pequeña.

En este orden de ideas la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Puebla de 1978 establecía que los trabajadores de base serían los que no son de confianza o supernumerarios, por lo que al ser excepcionales, se establecía un catálogo de trabajadores de confianza.

La reforma a la Ley anteriormente señalada, elimina el catálogo de los trabajadores de confianza, sustituyendo éste por un conjunto de actividades que por su desempeño se considerarán de confianza. Actividades que son ajenas a las establecidas en las leyes reglamentarias del artículo 123.

Jurisprudencialmente se puede ver como el Poder Judicial de la Federación ha ido realizando conforme el paso del tiempo interpretaciones literales de las leyes burocráticas, sin tomar en cuenta el principio de progresividad del derecho humano al trabajo. Esto es, la jurisprudencia ha validado la reducción de los derechos de los trabajadores de confianza y la limitación en su margen de protección.

Como ya se ha dicho, el régimen de los trabajadores públicos ha sido ajeno a lo que otros sistemas consideran la base de su organización del trabajo público, el mérito y la formación profesional dentro de sus estructuras para el ingreso, permanencia y ascenso. En este aspecto la reforma a la ley burocrática municipal introdujo el principio del Servicio Civil de Carrera únicamente para los trabajadores de confianza, sin embargo, a la fecha no se han dictado los lineamientos correspondientes.

Asimismo, y de la información pública que se obtuvo por parte del Ayuntamiento del Municipio de Puebla podemos encontrar una clara tendencia a la disminución de los trabajadores públicos. Y además a un aumento de los trabajadores de confianza respecto a los de base. Esto es, el régimen de excepción se ha convertido en regla general dentro del H. Ayuntamiento.

Ejemplo claro de ello es la categoría de analista, que es indistintamente utilizada para designar tanto a trabajadores de base como de confianza y como, dentro de dicha categoría vemos un aumento en los de confianza respecto a la disminución cada año de los de base, por lo que podemos asegurar que hay una transferencia de dichos puestos a los de confianza para evitar la estabilidad en el empleo de dicho personal a costa de los derechos de los trabajadores.

Por último y a fin de sentar un comparativo con el modelo de organización de los trabajadores públicos, tenemos que el sistema británico se basa en un servicio civil, que agrupa a todos los trabajadores públicos, los forma y capacita y garantiza su estabilidad. Conforman así una base para la administración pública eficiente, preparada y sin ningún apego político, por lo que es totalmente profesional y se garantiza que sea quien sea que llegue a ocupar el puesto que delinee las políticas públicas, responderá a las mismas y será capaz de llevarlas a cabo.

Así, solamente los puestos más altos, de los que dependa el rumbo y dirección de las unidades administrativas estará en manos de personas que son de libre designación. Garantizando que los demás puestos formen parte del Servicio Civil profesional y apolítico.

Propuesta

En primer término, con el objeto de evitar la proliferación de los trabajadores públicos de libre designación y remoción aprovechando el régimen de excepción que representa la figura del trabajador de confianza se propone reformar el artículo 123 Apartado B fracción XIV para quedar como sigue:

Artículo 123 Apartado B

...

Fracción VII: La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.

El Estado organizará escuelas de Administración Pública

El Estado deberá proporcionar a todos sus trabajadores capacitación y adiestramiento a través de las escuelas de Administración Pública mismas que se encargarán de implementar los sistemas para la designación, permanencia y ascenso del personal.

...

Fracción XIV: Solo los puestos de primer nivel, así como aquellos puestos cuyas funciones se encuentren íntimamente relacionadas con los puestos de primer nivel, mismos que serán determinados limitativamente por la ley, dentro de la Administración Pública serán de libre designación y remoción.

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Todos los demás trabajadores de confianza deberán estar agrupados en un cuerpo de Servicio Profesional de Carrera y solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En caso de separación injustificada se estará a lo dispuesto por el segundo párrafo de la fracción IX del presente apartado.

Con lo anterior se garantiza el que la Administración Pública Municipal cuente con un cuerpo de trabajadores públicos independientes del aparato político, profesionales y capacitados para llevar a cabo el plan o programa de gobierno, ya que la protección se extiende a los trabajadores de base.

No se proscribe ni ata de manos a los representantes populares de nombrar a su gabinete y primer nivel de funcionarios quienes son los que delinearán planes y programas en cada una de las carteras y las pondrán en práctica. Siendo los demás trabajadores tanto de base como de confianza quienes lleven a cabo dichas políticas, programas, planes de los titulares políticos y sus equipos de primer nivel.

Se da el inicio a la erradicación de prácticas corporativas y clientelares. Se da fin a la discusión acerca de la discriminación estatal para esa clase de trabajadores, y se acerca al país a los principios de la Administración Pública moderna de las democracias Occidentales, alejándola a la obediencia de los personajes políticos.

Por lo tanto, solo aquellos titulares y funcionarios de primer nivel, y aquellos cuyas funciones se relacionen directamente con aquellos, como son los secretarios particulares, no gozarán de estabilidad en el empleo, ya que los mismos son los que fijan el rumbo de la

administración y son ejecutores de las mismas políticas que establecen, durante el periodo en que se desempeñan y por tanto se justifica esa carencia de estabilidad para que el titular de la Administración esté en posibilidad de colocar en el puesto a alguien que cumpla con la expectativa del gobernante.

Con ello se garantiza, por otra parte, que los subalternos quienes desempeñan tareas operativas dentro de la cartera gubernamental de que se trate, sean personas aptas, profesionales, cubran un cierto perfil y en la medida que cumplan con dichos requisitos su estabilidad y profesionalización está justificada y es necesaria en pos del desarrollo de un cuerpo burocrático preparado independientemente de la fuerza política que haya alcanzado los puestos de representación popular.

Bibliografía

ALPUCHE MARRUFO, José Atanasio, *Trabajadores burócratas de confianza y el derecho de sindicación*, México, Porrúa, 2014.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático: lecciones para el patrón-estado, los trabajadores de base y de confianza*, 4ª ed., México, Porrúa, 2014.

CANTON MOLLER, Miguel, *Derecho del Trabajo Burocrático*, México, PAC, 1985.

CORTES CAMPOS, Josefina, *Derecho Administrativo y Sector Eléctrico, Elementos de Regulación*, Editorial Porrúa, México, 2007.

DE BUEN, Néstor, *Derechos del trabajador de confianza*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999.

DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 20ª ed., México, Editorial Porrúa, t.I, 2005.

FERRAJOLI, Luigi, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, México, Editorial Cajica.

FERRAJOLI, Luigi, MORESO, José Juan y ATIENZA, Manuel en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Editorial Cajica, México, 2009.

GONZÁLEZ BLANCO, Salomón, *Derecho del trabajo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación en coordinación con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

MORA ROCHA, J. Manuel, *Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático*, México, Editorial Pac S.A. de C.V., 1992.

MARTINEZ MORALES, Rafael, *Derecho burocrático*, México, Harla, 1997.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente *La libertad sindical en México*, México, Taller David Alfaro Siqueiros, Universidad Obrera de México, 1974

PALLARES Y LARA, Sergio *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Editorial Porrúa, 2007.

REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El Derecho Burocrático en México*, México, Secretaría de Gobernación, 2006

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Porrúa, 1999.

ROLL, Eric, *Historia de las doctrinas económicas*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

SANTOS AZUELA, Héctor, *Perspectiva y aspectos nodales del Derecho del Trabajo Burocrático*, publicado en la Revista del Centro de Investigaciones, Año IX, México, 16 de abril del 2005.

ZENTENO TREJO, Blanca Yaquelín; OSORNO SANCHEZ, Armando, *Lineamientos para la investigación jurídica*, México, Gernika, 2013.

Cibergráficas

AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA, Información Pública consultada [en línea], [citado el 8-07-2016] Disponible en: <http://www.pueblacapital.gob.mx/ii-estructura-organica>

BARBAGELATA, Héctor Hugo, en *Los principios de Derecho del Trabajo de segunda generación*, [en línea], Publicado en *Ius Labor*, 1/2008, [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en: <http://www.raco.cat/index.php/IUSLabor/article/viewFile/119859/159701>

DÁVALOS, José, *El Artículo 123 constitucional debe proteger a los trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios*. [en línea], México, [citado 2-06-2016], en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/683/6.pdf>

EL FINANCIERO, <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/proyecto-de-presupuesto-2016-estima-recorte-de-15-mil-plazas.html> , México, publicado el 9-09-2015, [en línea], [citado el 16-02-2016]

GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA, [en línea], [citado el 13-08-2016]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA, [en línea], [citado el 13-08-2016]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service/about>

HERNÁNDEZ, LÓPEZ, Mario Humberto, *La inercia ideológica del neoliberalismo, las raíces de la mediocridad económica en México*, en “Los saldos del Sexenio de Felipe Calderón: La falta de perspectiva de Estado a partir de las políticas públicas adoptadas durante el sexenio 2006-2012”, [en línea], México, Publicado en REDPOL No. 3, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, 2013, [citado 4-03-2016]. Disponible en línea en: http://redpol.azc.uam.mx/descargas/numero3/6_La_inercia_ideologica_del_neoliberalismo.pdf

LÓPEZ, Andrea, *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*, [en línea], Argentina, Publicada en la: SERIE I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información, sin año de publicación, [citado el 12-02-2016]. Disponible en línea en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

NOZARI MORLET, Eduardo Arturo, *Reforma constitucional y realidad municipal*, [en línea], México, [citado el 20-05-2016]. Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1741/9.pdf>

OCHOA LEÓN, Sara María, *Seguridad Social*, [en línea], México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 20 de abril de 2006, [citado 4-03-2016], Disponible en línea en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_social.htm

PELAYO MOLLER, Carlos María, *Las Reformas constitucionales en derechos humanos*, [en línea], México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. p. 21, [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/ref_const.pdf

RECIO ANDREU, Albert, *La crisis del neoliberalismo*, [en línea], España, publicada en Revista de Economía Crítica, no. 7, primer semestre, e Autónoma de Barcelona, 2012, [citado el 4-03-2016]. Disponible en línea en: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n7/5_la_crisis_del_neoliberalismo.pdf

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *La modernización de la organización gubernamental*, [en línea], México, dentro del marco de la XVI Conferencia Iberoamericana De Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2014, [citado el 9-02-2016]. Disponible en línea en: <http://prospectivaiapem.org/la-modernizacion-de-la-organizacion-gubernamental/>

Legislación

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, [en línea], [citado el 27-09-2016]. Disponible en línea en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:1566339310613690::NO::P62_LIST_ENTR IE_ID:2453907

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5-02-1917, texto derogado, Última reforma publicada DOF 29-07-2010, México, 1917, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2504_18-08-2010.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5-02-1917, texto vigente, Última reforma publicada DOF 27-01-2016, México, 1917, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, [en línea] Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 2-08-1917, texto vigente, Última reforma publicada Periódico Oficial del Estado el 4-01-2016, México, 1917, [citado el 4-05-2016], Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-2>

Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, México, [en línea], [citado el 20-05-2016]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5281761&fecha=10/12/2012

Exposición de motivos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 11-12-2013, México, sin reforma, 2013, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwid1MfA_urPAhWD4D4KHfbjDooQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.congresopuebla.gob.mx%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D11473%26Itemid%3D485&usq=AFQjCNGN339JgG52vVKYaiDiSrVJzARtaQ

Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 31-03-1978, México, sin fecha de última reforma, 1978, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/puebla/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-del-ayuntamiento-del-municipio-de-puebla.pdf>

Ley de los Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, [en línea], Publicada en el Periódico Oficial el 11-12-2013, México, sin reforma, 2013, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/ley-de-los-trabajadores-al-servicio-del-ayuntamiento-del-municipio-de-puebla>

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28-12-1963, Última reforma publicada DOF 2-04-2014, México, 1963, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>

Ley Federal del Trabajo, [en línea], Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1-04-1970, texto vigente, Última reforma publicada DOF 12-06-2015, México, 1970, [citado el 20-05-2016], Disponible en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf

Ley Orgánica Municipal, [en línea] Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23-03-2001, texto vigente, Última reforma publicada Periódico Oficial del Estado el 16-03-2016, México, 2001, [citado el 4-05-2016], Disponible en línea en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/ley-organica-municipal-2>

ANEXO 1

Cuestionario dentro de la solicitud de información pública a través del sistema INFOMEX con número de folio 071915 al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

PREGUNTAS A H. AYUNTAMIENTO

1. CUANTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2011.
2. CUANTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2012.
3. CUANTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2013.
4. CUANTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2014.
5. CUANTOS TRABAJADORES HAY EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2015.
6. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2011.
7. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2012.
8. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2013.
9. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2014.
10. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE BASE TIENE A LA FECHA, EN EL AÑO 2015.
11. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2011.
12. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2012.
13. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2013.
14. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2014.
15. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE CONFIANZA TIENE A LA FECHA, EN EL AÑO 2015.
16. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2011.
17. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2012.

18. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2013.
19. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2014.
20. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORIA DE HONORARIOS/TEMPORALES TIENE A LA FECHA, EN EL AÑO 2015.
21. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2011 TUVIERON LACATEGORÍA DE ANALISTA.
22. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2012 TUVIERON LACATEGORÍA DE ANALISTA.
23. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2013 TUVIERON LACATEGORÍA DE ANALISTA.
24. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2014 TUVIERON LACATEGORÍA DE ANALISTA.
25. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CELNTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2015 TIENEN LACATEGORÍA DE ANALISTA.
26. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2011.
27. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2012.
28. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2013.
29. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2014.
30. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TIENENEL PUESTO DE "ANALISTA" SON DE BASE EN EL AÑO 2015.
31. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2011.
32. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2012.

33. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2013.
34. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2014.
35. CUANTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TIENEN EL PUESTO DE "ANALISTA" SON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2015.
36. CUANTOS TRABAJADORES PRESTARON SERVICIOS AL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA EN VIRTUD DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE PERSONAL CON EMPRESAS PARTICULARES EN EL AÑO 2011.
37. CUANTOS TRABAJADORES PRESTARON SERVICIOS AL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA EN VIRTUD DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE PERSONAL CON EMPRESAS PARTICULARES EN EL AÑO 2012.
38. CUANTOS TRABAJADORES PRESTARON SERVICIOS AL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA EN VIRTUD DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE PERSONAL CON EMPRESAS PARTICULARES EN EL AÑO 2013.
39. CUANTOS TRABAJADORES PRESTARON SERVICIOS AL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA EN VIRTUD DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE PERSONAL CON EMPRESAS PARTICULARES EN EL AÑO 2014.
40. CUANTOS TRABAJADORES PRESTAN SERVICIOS AL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA EN VIRTUD DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE PERSONAL CON EMPRESAS PARTICULARES EN EL AÑO 2015.
41. PROPORCIONAR CATALOGOS DE PUESTOS DE TRABAJADORES DE BASE
42. PROPORCIONAR CATALOGOS DE PUESTOS DE TRABAJADORES DE CONFIANZA
43. PROPORCIONAR CATALOGOS DE PUESTOS DE TRABAJADORES TEMPORALES/HONORARIOS.

ANEXO 2

Contestación de solicitud de información pública a través del sistema INFOMEX con número de folio 071915 al H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.



SECRETARÍA
DE ADMINISTRACIÓN
(SECAD)

Oficio Núm. SECAD/ST/166/2015

**C. MIGUEL ANTONIO CANDIA DELGADILLO
P R E S E N T E.**

En atención a la solicitud efectuada con folio 071915, vía INFOMEX, en la cual solicita:

Se anexa listado de preguntas.

Con fundamento en los artículos 2 fracción V, 3 y 10 fracciones II y IX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, 12 fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Administración; le informo de acuerdo a sus cuestionamientos lo siguiente:

1. CUÁNTOS TRABAJADORES HUBO EN LA SECRETARIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2011. **R: 5321 EMPLEADOS.**
2. CUÁNTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL AÑO 2012. **R: 5248 EMPLEADOS.**
3. CUÁNTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2013. **R: 5264 EMPLEADOS.**
4. CUÁNTOS TRABAJADORES HUBO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2014. **R: 5270 EMPLEADOS.**
5. CUÁNTOS TRABAJADORES HAY EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2015. **R: 5141 EMPLEADOS.**
6. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE BASE EN EL AÑO 2011. **R: 1753 EMPLEADOS.**
7. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2012. **R: 1727 EMPLEADOS.**
8. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2013. **R: 1714 EMPLEADOS.**
9. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE BASE HUBO EN EL AÑO 2014. **R: 1698 EMPLEADOS.**
10. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE BASE TIENE A LA FECHA EN EL AÑO 2015. **R: 1636 EMPLEADOS.**
11. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2011. **R: 3013 EMPLEADOS.**



QUEJAS Y DENUNCIAS
01 800 1 VIGILA
8 4 4 4 5 2

12. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2012. **R: 3259 EMPLEADOS.**
13. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO DE 2013.
R: 3454 EMPLEADOS.
14. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE CONFIANZA HUBO EN EL AÑO 2014.
R: 3426 EMPLEADOS.
15. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE CONFIANZA TIENE A LA FECHA, EN EL AÑO 2015.
R: 3401 EMPLEADOS.
16. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2011.
R: 112 EMPLEADOS.
17. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2012.
R: 55 EMPLEADOS.
18. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2013.
R: 96 EMPLEADOS.
19. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO CON CATEGORÍA DE HONORARIOS/TEMPORALES HUBO EN EL AÑO 2014.
R: 146 EMPLEADOS.
20. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO LA CATEGORÍA DE HONORARIOS/TEMPORALES TIENE A LA FECHA, EN EL AÑO 2015. **R: 104 EMPLEADOS.**
21. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2011 TUVIERON LA CATEGORÍA DE ANALISTA. **R: 2373 EMPLEADOS.**
22. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2012 TUVIERON LA CATEGORÍA DE ANALISTA. **R: 2437 EMPLEADOS.**
23. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2013 TUVIERON LA CATEGORÍA DE ANALISTA. **R: 2458 EMPLEADOS.**
24. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2014 LA CATEGORÍA DE ANALISTA. **R: 2538 EMPLEADOS.**
25. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO EN EL AÑO 2015 TIENEN LA CATEGORÍA DE ANALISTA. **R: 2211 EMPLEADOS.**



QUEJAS Y DENUNCIAS
01 800 1 VIGILA
8 4 4 4 5 2

26. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2011. **R: 1353 EMPLEADOS.**
27. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2012. **R: 1328 EMPLEADOS.**
28. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2013. **R: 1307 EMPLEADOS.**
29. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2014. **R: 1258 EMPLEADOS.**
30. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE BASE EN EL AÑO 2015. **R: 1196 EMPLEADOS.**
31. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2011. **R: 1020 EMPLEADOS.**
32. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2012. **R: 1109 EMPLEADOS.**
33. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2013. **R: 1151 EMPLEADOS.**
34. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2014. **R: 1280 EMPLEADOS.**
35. CUÁNTOS TRABAJADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA QUE TUVIERON EL PUESTO DE "ANALISTA" FUERON DE CONFIANZA EN EL AÑO 2015. **R: 1015 EMPLEADOS.**

Es importante mencionar que la información proporcionada de los ejercicios fiscales que corresponden a los años 2011, 2012, 2013 y 2014 es al corte de la segunda quincena del mes de diciembre; del ejercicio fiscal 2015 el corte corresponde a la segunda quincena del mes de septiembre.

Cabe precisar que respecto a sus preguntas marcadas con los numerales 36, 37, 38, 39 y 40, esta Secretaría no tiene registro alguno de que se hayan celebrado contratos de suministro de personal con empresas particulares en los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.



QUEJAS Y DENUNCIAS
01 800 1 VIGILA
8 4 4 4 5 2



SECRETARÍA
DE ADMINISTRACIÓN
(SECAD)

Para dar respuesta a sus preguntas marcadas con los numerales 41,42 y 43 se le sugiere acceder al siguiente link, donde puede consultar los Catálogos de Puestos:

<http://www.pueblacapital.gob.mx/images/transparencia/obl/06remunera/remune.empleados14.pdf>

Así mismo le comento que dentro del personal de confianza está incluido el personal de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE.
“SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN”
CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, A 15 DE OCTUBRE DE 2015
“PUEBLA, CIUDAD DE PROGRESO”



LETICIA ARELI GARCÍA PÁEZ.
TITULAR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN



QUEJAS Y DENUNCIAS
01 800 1 VIGILA
8 4 4 4 5 2