

320809

69
2eJ

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

**PLANTEL TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO**

**CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**"LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO
COMO FACTOR ESCALAFONARIO
PARA LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

VICTOR MANUEL TORRES SALCEDO

**ASESOR DE TESIS
LIC. MARIA DEL SOCORRO GARCIA SUAREZ DEL REAL**

México, D. F.

1984

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Padre Sr. Luis Torres Pulido

*Por su ejemplo de trabajo y honradez
Por su bondad y sencillez, por todas esas cosas
grandes y pequeñas que hacen de una persona, un
verdadero Padre*

A Mi Madre Sra. Guadalupe Salcedo Toscano

*Por su abnegación y entrega
Por su gran calidad humana
Por esa dedicación y cariño
Por infundir en mí el amor a la
superación, al estudio y a la vida.
A su deseo de realizarme Profesionalmente*

A Mis Hermanos

*Luis Javier, Ricardo, Héctor,
Riquel, Lupita y Chela*

Con todo mi afecto y cariño

A Mis Sobrinos

*Por su apoyo y cariño que
siempre me han brindado*

A mis inolvidables abuelitos

*Sr. Taurino Torres González
Sra. Salomé Pulido Romero
Sr. Demetrio Salcedo Godínez
Sra. Delfina Toscano Chávez*

*Como Testimonio a su amor y entrega
Mi más profunda admiración y afecto*

A la Dra. Claudia Friarte Uriastegui

*Por su amor, dedicación y apoyo
en mi realización profesional.*

A la Lic.

María Del Socorro García Suárez del Real

*Con la admiración y respeto que me ha inspirado
su brillante labor, por su gran ayuda y
conocimientos que me permitieron elaborar la
presente Tesis, mi más extensa y sincera gratitud*

A Gerardo Martín Delgado Romírez

Mi entera gratitud por su apoyo y colaboración.

Con Respeto al Honorable Jurado

LA CAPACITACION Y EL ADIESTRAMIENTO COMO FACTOR ESCALAFONARIO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

I N D I C E

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I

1.- Conceptos	1
a) Trabajadores al Servicio del Estado	2
b) Comisiones de Capacitación y Adiestramiento	5
c) Escalafón	19
d) Comisión Mixta de Escalafón	22
e) Concepto de Justicia Social	27

CAPITULO II

2.- Antecedentes	31
a) Antecedentes Históricos de los Trabajadores al Servicio del Estado	31
b) Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	35
c) Antecedentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado	38

d)	Antecedentes de la Capacitación y el Adiestramiento	56
e)	Antecedentes de la Comisión Mixta de Escalafón ...	58
f)	Factores Escalafonarios Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	61

CAPITULO III

3.-	Derecho Comparado	67
A)	La Organización Internacional del Trabajo y la Formación Profesional	67
B)	Estados Unidos	69
C)	España	90
D)	México	102

CAPITULO IV

4.-	Marco Jurídico (Acuerdos).	111
A)	Acuerdos y Resoluciones de Carácter Internacional ..	111
B)	Aspecto Constitucional	112
	1. Artículo 123. Apartado "B"	114
	2. Comisión Mixta de Escalafón Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	116
C)	La Legislación Mexicana sobre Capacitación y Adiestramiento	124
D)	Ley Federal del Trabajo Apartado "A"	146
	1. Las Comisiones Mixtas de la Capacitación y Adiestramiento	146

2. La Capacitación y el Adiestramiento como Integrantes de la Política Laboral del Gobierno Federal.	157
3. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Apartado "A".	160
4.- Facultades de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento	164
5.- Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento	165
6.- Consejo Nacional Consultivo y Consejo Estatal Consultivo	166
E) Acuerdos para Promover la Mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado	169

CAPITULO V

5.- Proposiciones. Hipótesis	175
--	-----

CAPITULO VI

6.- Conclusiones	183
----------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

La principal razón que nos motivó a realizar el presente trabajo, fue el interés personal, resultado del acercamiento que hemos tenido con el sector burocrático.

Si consideramos que de acuerdo con nuestra Carta Magna, los trabajadores en general deben de disfrutar de todas las garantías que se consagran en ella, fundamentalmente se debe atender a la Justicia Social, lo cual se observa de una manera simbólica, ya que a través de la práctica no se les da importancia a las garantías sociales.

De acuerdo a lo anterior, existen infinidad de diferencias entre lo que a salarios se refiere, de una dependencia a otra, a pesar de que pertenecen a la administración pública, en este caso, nos estamos refiriendo exclusivamente a los Trabajadores al Servicio del Estado, motivo de este tema.

De acuerdo a nuestras observaciones consideramos que dentro del Sector Público existen clases tales como nosotros las hemos vislumbrado y que son las siguientes: La burocracia aristócrata, que ejerce el poder desde altos cargos y goza de privilegios económicos, es el grupo dominante en toda sociedad. La burocracia media y la baja, esta última la más abundante de las tres, es decir, la más desprotegida con un salario mínimo que de ninguna manera cumple con el

lineamiento que la constitución marca, ya que dicho salario no cubre las necesidades del trabajador y su familia.

De acuerdo a los reglamentos de condiciones generales de trabajo, se señala que a los trabajadores de base que hayan cursado estudios profesionales se les otorgue un salario acorde al grado de preparación, (capacitación o adiestramiento) que tenga, canalizándolo en el área que le corresponda de acuerdo a dichos estudios, lo cual en el primer punto es casi nulo, ya que un profesional gana igual o menos que cualquier trabajador de mediana categoría y en el segundo sucede la misma situación, ya que muy pocas veces el trabajador con determinada carrera ejerce la misma en el lugar correspondiente.

En el rubro escalafonario, nunca o casi nunca se lleva a cabo, es decir no se respeta en la medida en que debiera, pasándose por alto los decretos, así como el Acuerdo Nacional para la Capacitación y la Productividad, por otra parte a un trabajador de base es muy difícil que le den una plaza de confianza, ya que, para ser empleado de confianza sólo basta con ser parte del equipo de un nuevo ejecutivo que ha sido adicionado al sector público, aún sin haber pertenecido nunca a éste, o bien ser recomendado por algún amigo de dicho ejecutivo, lo cual quiere decir, que la antigüedad o preparación profesional del trabajador carece de importancia para dichas autoridades, interesándose únicamente de si propios y dejando de lado las garantías elementales y fundamentales del sector laboral, y constatando una vez más que las garantías sociales sólo existen de forma simbólica.

De acuerdo a lo anterior consideramos que los sindicatos como parte fundamental de los sectores laborales, deben tomar seriamente en consideración su papel de defensores de los derechos y garantías de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que sean respetadas y llevadas a su fin en la forma que de acuerdo a las normas jurídicas se ha establecido.

INTRODUCCION

La fuerza de trabajo, es la estructura medular de un país, por lo tanto es a ella que se debe enfocar toda la atención, concebimos el trabajo como un Derecho profundamente humano al que debe corresponder un salario justo y equitativo para el desarrollo integral del trabajador y de su familia.

La capacitación y el adiestramiento debe ser un factor escalafonario para los trabajadores al Servicio del Estado, productor de bienes y servicios para los demás sectores y motivo central de este tema.

Esta investigación sobre la capacitación y el adiestramiento en relación al escalafón nos muestra claramente en qué situación nos encontramos los trabajadores públicos respecto a los tópicos antes mencionados y coincidimos con la mayoría en cuanto a la importancia que revisten dado que nuestra Legislación consagra estos principios como Derechos inalienables por lo que el estudio que realizamos nos lleva a comprobar cuál es la verdadera posición en la que se encuentra el servidor público actualmente.

En el **Primer Capítulo** determinamos qué es un trabajador al Servicio del Estado, cuáles son los criterios al respecto, llevándonos a distinguir a un trabajador del apartado "A" y a un

trabajador del apartado "B", de ahí el estudio en el ámbito jurídico, lo cual quiere decir que hicimos un estudio comparativo y observamos en ambos casos, elementos similares y elementos diferentes pero que ambos casos nos llevan a concluir en que los dos, al prestar un determinado trabajo se convierten en hacedores de los mismos derechos y prerrogativas, en este mismo capítulo estudiamos qué es la Comisión de Capacitación y Adiestramiento, encontrándonos que tal y como nuestra Ley lo marca, estas comisiones tienen un fin primordial que es el de vigilar y dar cumplimiento al mandato en la materia, debiendo haber una comisión en cada centro de trabajo ya sea público o privado, boletinando las plazas a cubrir entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, dándoselas a conocer en la forma más adecuada.

Continuamos con el escalafón que significa escala o escalar y el cual en el caso de los servidores públicos procede en base a factores escalafonarios tales como antigüedad, capacidad, aptitud y cumplimiento y analizamos a la Comisión Mixta de Escalafón de la cual la Ley ordena su formación en cada unidad burocrática, una de las más importantes y esenciales funciones de la Comisión Mixta de Escalafón es la de elaborar la clasificación de los trabajadores clasificándolos por grupos conforme al catálogo general de puestos del Gobierno Federal y de la propia Dependencia, señalando su categoría. Así mismo, nos ocupamos de señalar qué significa la Justicia Social encontrándonos que es la expresión del Derecho del trabajo en nuestro artículo 123, en el orden jurídico político, y que de acuerdo a los dictados de dicha Justicia Social se puede obtener el cambio de las estructuras económicas, quedando en manos del Poder Público realizar ese cambio de estructuras cumpliendo con el destino histórico del Estado Moderno en nuestro país.

En el Segundo Capítulo realizamos un recorrido histórico, en primer término de los trabajadores al Servicio del Estado continuamos con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, seguimos con la capacitación y el adiestramiento, la Comisión Mixta de

Escalafón y por último los factores escalafonarios conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el **Tercer Capítulo** estudiamos la capacitación, el adiestramiento y el escalafón en otros países tales como Estados Unidos y España y hacemos un Marco Comparativo en la materia con nuestro país.

En el **Cuarto Capítulo** hacemos referencia de las diferentes Leyes aplicables a los servidores públicos en relación a la capacitación, el adiestramiento y el escalafón, haciendo referencia a la jurisprudencia.

En el **Quinto Capítulo** exponemos las proposiciones al problema de la capacitación y el adiestramiento en relación al escalafón de los Trabajadores al Servicio del Estado a través de programas adecuados que permitan al trabajador una verdadera capacidad para desempeñar su trabajo y al mismo tiempo tener acceso a un salario y empleo más elevados.

Por último en el **Capítulo Sexto** hacemos referencia a nuestras conclusiones donde damos nuestro personal punto de vista sin dejar de lado en ningún momento los lineamientos jurídicos que nos sirven como cimiento para forjar nuestro criterio y poder concluir de manera positiva y creadora a la vez que realista.

CAPITULO I

1.- CONCEPTOS

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado, no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la máquina administrativa en que tiene papel principal, el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patrones.

Se advertía que en otras naciones los empleados públicos estaban protegidos mediante leyes de diversa denominación, como Reglamentos de Servicio Civil y que se llegaba

como en Suecia a una situación tal, en que podían sindicalizarse sin excluir a los miembros de la policía.

En la Ciudad de México, allá por los veinte y los treinta en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vio como los empleados públicos a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos sólo por el cambio de Titular de la Dependencia, es decir, el Secretario de Estado.

Todo ello fue creando un sentimiento de injusticia en relación con los empleados públicos y por ello el Presidente de la República, General **Lázaro Cárdenas**, en 1938 inició la expedición, del Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación.

En 1960, el Presidente **López Mateos** inició la reforma del **artículo 123 Constitucional** para incluir dos **apartados**: el "A", que se refiere a las relaciones obrero-patronales y el "B", que abarcaba las relaciones entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores. Por último, en diciembre de 1963, se expidió la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, reglamentaria del **apartado "B" del artículo 123 Constitucional**, misma que regula el concepto que dará inicio a nuestro primer capítulo.

a) Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 3o. Trabajador es toda persona que presta 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.

De acuerdo a la opinión que del anterior precepto tienen los autores, "**Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck**", coinciden en que existe una gran diferencia entre el "**artículo 3o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**" y el que señala el "**artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo**", ya que de el primer precepto se desprende que la calidad del trabajador al Servicio del Estado se adquiere únicamente por la expedición de su nombramiento expreso, o bien por figurar en las listas de raya de los trabajadores eventuales mientras que el segundo señala que:

"Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.- Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma de denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.- La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos".(1)

Se considera que el Estado cuando actúa como patrón no puede someterse al mismo tratamiento legal de un particular, puesto que su función primordial es la prestación de un servicio público sin ánimo de lucro, confundiendo el objeto con los principios fundamentales del "**Derecho del Trabajo**" en forma indebida razón por la cual las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores se regulan en forma

(1) **MORALES S., Hugo Italo y Tena Suck, Rafael. "Legislación del Trabajo Burocrático". Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1992. Pág. 22.**

independiente por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria.

Asimismo, resulta incongruente e injusto que los trabajadores eventuales tengan más derechos que los trabajadores de base y aún que los propios trabajadores de confianza del Estado, ya que entre los servidores públicos existen dos grandes categorías: los empleados de base y los de confianza.⁽²⁾

Estamos de acuerdo en que aún cuando es cierto que en términos generales, existe una relación de trabajo entre el Poder Público y sus trabajadores también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo tal como está previsto en la Ley Federal del Trabajo, supuesto que ésta tiende fundamentalmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción o sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del Poder Público y de sus trabajadores, ya que las funciones del Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien producir bienes y servicios como un objetivo de beneficio para la sociedad.

Para Mario de la Cueva se entiende por trabajador del Estado, a toda persona que preste un servicio material, intelectual o de ambos géneros, por virtud de nombramiento legalmente expedido o por figurar en las listas de raya de las obras emprendidas por el Estado Federal. Quedan exentos de los beneficios de la Ley los empleados de confianza, pues entre los servidores públicos, deben considerarse dos grandes categorías los empleados de base y los de confianza. Los primeros son aquellos que prestan servicios al Estado por virtud de nombramiento, excepto los

(2) MORALES, Hugo Italo y Tena Suck Rafael. Ob Cit. Pág. 23.

enumerados en el "artículo cuarto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de Estado", que son precisamente los de confianza.

Pueden servir al Estado, menores de edad siempre que tengan más de 16 años también las mujeres pueden servirlo y para ellas y para los menores, está prohibido el desempeño de labores peligrosas e insalubres considerándosele nulas todas las cláusulas o condiciones de trabajo que no respeten esta norma, así como las que establezcan jornadas mayores de 8 horas en el trabajo diurno 7 en el nocturno y 7 1/2 en el mixto, así como las que fijen un salario inferior al salario mínimo de la región en que se desempeña el trabajo y las que establezcan un plazo mayor de 15 días para el pago de los sueldos. El trabajador en cambio, está obligado a cumplir eficazmente cuanto se relacione con su empleo y a observar buena conducta.⁽³⁾

Para nosotros, trabajadores al Servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

b) Comisiones de Capacitación y Adiestramiento.

La capacitación para el trabajo constituye, un elemento de particular importancia para mejorar la calidad de los servicios y a ella debe estar orientada de manera primordial. Por una parte el mejoramiento de las destrezas y las habilidades del servidor público para el desempeño de sus funciones, así como la preparación para el desarrollo de

(3) DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. Pág. 217.

nuevas tareas que le permitirían no sólo resolver con eficacia las responsabilidades a su cargo, sino encontrar perspectivas de desarrollo personal y profesional que estimularán su desempeño. Por otra, el reconocimiento a su participación responsable como parte de una organización eficiente orientada a la satisfacción de las más diversas necesidades de la población, hará posible que su contribución al esfuerzo del servicio público se acreciente.⁽⁴⁾

No obstante los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de capacitación en el sector público, subsisten hasta la fecha múltiples aspectos que requieren atención:

- Insuficiente información de los perfiles educativos y ocupacionales de quienes prestan sus servicios en la administración pública y, por lo tanto, limitadas posibilidades de diagnóstico de las necesidades de capacitación.
- Evaluación, también insuficiente de las múltiples acciones de capacitación que realiza habitualmente el sector público, tanto por lo que hace a su pertinencia y calidad como en cuanto a sus efectos ulteriores en la productividad y eficiencia de la función pública.
- Ausencia de políticas y estrategias definidas en materia de capacitación, vinculadas a la estrategia general de modernización de la administración pública.

(4) *Programa Nacional de Capacitación y Productividad. Editorial Secretaría del Trabajo, México, 1993. Pág. 54.*

- Desigual desarrollo de la infraestructura de capacitación en las diversas dependencias del sector público.
- Desvinculación entre las diversas instancias que participan en la capacitación de servidores públicos en las distintas dependencias, lo que limita el intercambio de experiencias y la conjunción de esfuerzos para la solución de problemas comunes.
- Tabulador de sueldos inapropiado, rígido e insuficiente, incapaz de reaccionar y anticipar oportunamente las condiciones del mercado laboral.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de conceder una atención prioritaria al esfuerzo de modernización de la administración pública y como parte de él, y a fin de hacer posible el mejoramiento sostenido de la productividad y eficiencia, impulsar el desarrollo de programas permanentes de capacitación de la fuerza de trabajo ocupada en el sector público.

En base a lo antes mencionado se formulan las siguientes proposiciones específicas:

- 1.- Establecimiento de políticas y estrategias definidas en cuanto al proceso de modernización de la administración pública que hagan posible reconocer la orientación idónea y los campos de acción más relevantes de una política de capacitación y adiestramiento en el sector público, consistentes con tal propósito. En adición a los lineamientos generales referidos a desregulación, desconcentración y descentralización, simplificación de trámites e información veraz y oportuna que dé transparencia y claridad a la función pública, deberán

considerarse explícitamente los aspectos relacionados con condiciones de trabajo, estructura de puestos, y política de prestaciones, entre otros.

- 2.- Formular un inventario de la infraestructura física y otros recursos de capacitación disponibles en el sector público a fin de propiciar en el corto plazo, la plena utilización de la misma, el intercambio de experiencias y la integración de servicios comunes en los casos en que ésto sea aconsejable. Para el mediano plazo y como resultado de las líneas que se señalan en el punto 1, deberá desarrollarse un programa tendiente a fortalecer dicha infraestructura y desarrollar tanto los recursos humanos como metodológicos y didácticos indispensables para tal fin.
- 3.- Propiciar el intercambio y la difusión de experiencias exitosas, nacionales y extranjeras, en materia de capacitación y adiestramiento en el servicio público.
- 4.- Desarrollar los sistemas de información y evaluación que permitan conocer el sentido e intensidad de las acciones de capacitación que se desarrollen en el sector público y obtener una visión comprensiva de sus efectos en la calidad de los servicios y en la productividad del sector, a fin de retroalimentar tanto los programas tendientes a la modernización del sector público como los procesos de capacitación.⁽⁵⁾

Para **Ramón Bayad Serrat** la capacitación y adiestramiento es: todo trabajador tiene derecho a que su patrón le proporcione capacitación y adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes

(5) *Programa Nacional de Capacitación y Productividad. Op.Cit. Pág. 58*

y programas formulados de común acuerdo por el patrón y el sindicato, o sus trabajadores y aprobados por la "Secretaría de Trabajo y Previsión Social". (6)

Consideramos que la capacitación y el adiestramiento es un factor de suma importancia y que deberían existir en las escuelas programas para preparar al niño y al joven para los años en que se ve obligado a trabajar, nos interesa por encima de todos los problemas la relación entre la obligación impuesta a las empresas y dependencias públicas de sostener escuelas en los centros de trabajo y el Sistema Público de la Educación, así como también el deber de los patrones públicos o privados de proporcionar a los trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. El "artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" dice al respecto: "las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. La Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación. Asimismo, nos dice que: también será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a 2 o más Entidades Federativas: contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa, obligaciones patronales en materia educativa en los términos de Ley, y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las

(6) BAYAD Serrat, Ramón. *"Derecho del Trabajo Burocrático"*. Editorial Reus, S.A. México, 1992. Pág. 61

autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente".

Para el mismo autor, el objeto de actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionar la información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella; preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación; prevenir riesgos de trabajo; incrementar la productividad y en general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Las maneras en que podrán proporcionarse son: **"Los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación y adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella por conducto del personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien, mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de la adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas".**

Es decir, para el autor Bayad, **"la capacitación o el adiestramiento deberá impartirse durante las horas de jornada del trabajo, salvo que, atendiendo a la naturaleza de los servicios patrón y trabajador, convengan que podrá impartirse de otra manera".**

Así como en el caso de que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeña, en cuyo supuesto se alineará fuera de la jornada de trabajo.⁽⁷⁾

En cuanto al objeto de la capacitación y el adiestramiento del trabajador, en el caso de los trabajadores al Servicio del Estado, hemos observado que no se lleva a cabo como debiera, ya que sólo un bajo porcentaje recibe dichos beneficios de perfeccionar sus conocimientos y habilidades, así como de recibir información sobre la aplicación de nueva tecnología lo cual aunado a otros factores de la capacitación y el adiestramiento mejorarían las aptitudes del trabajador e incrementarían la producción en cuanto a las maneras en que puede proporcionarse estamos de acuerdo con el autor en que sería ideal que los trabajadores recibieran la capacitación y el adiestramiento dentro o fuera del organismo donde prestan sus servicios y por personal altamente capacitado, sin embargo, los empleados federales están muy lejos de llegar a obtener una capacitación y adiestramiento tal y como lo propone el autor, puesto que los cursos que se imparten actualmente por medio de la Subdirección de Servicios Sociales y Culturales, y que pretenden una supuesta capacitación y adiestramiento, no cumplen con el objeto que encierra una verdadera capacitación y adiestramiento, ya que los cursos que imparte en su mayoría son de tipo artístico y cultural y que en la mayoría de los casos no cumplen siquiera con el tiempo que requiere el trabajador para absorber dichos conocimientos, ya que estos cursos se imparten en horas de trabajo con una duración de ocho a diez días y de 50 a 60 minutos diarios contando que algunas veces no se presenta el instructor o que se retrasó 15 ó 20 minutos.

(7) BAYAD Serrat, Ramón. Ob. Cit. Pág. 62.

Actualmente, a través del ISSSTE el cual cuenta con un Centro de Capacitación y Adiestramiento de nueva creación, se imparten cursos de capacitación y adiestramiento en diferentes actividades, sólo que resulta insuficiente para cubrir las necesidades de capacitación y adiestramiento de los trabajadores al Servicio del Estado, el cual cubre con un mínimo el objeto. Es importante señalar que últimamente dependencias como **Solidaridad** y otras del Sector Público, están contribuyendo a proporcionar a sus trabajadores la capacitación y el adiestramiento.

Las obligaciones de los trabajadores son: Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y demás actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento, atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos; y presentar los exámenes de valuación, de conocimiento y aptitud que sean requeridos.⁽⁸⁾

De acuerdo a lo propuesto por el autor en cuanto a las obligaciones de los trabajadores para asistir puntualmente a los cursos que forman parte del proceso de capacitación y adiestramiento diferimos, en primer lugar los cursos que se imparten dentro de las dependencias como ya mencionamos antes, en lo que toca a los trabajadores al Servicio del Estado, no se pueden considerar capacitación y adiestramiento por su contenido ya que no van acorde mínimamente con las actividades del trabajador y en segundo lugar no puede asistir puntual a dichos cursos ni cumplir con los programas respectivos, debido a que está condicionado a asistir a dichos cursos, si termina tal o cual trabajo que le encomendó el titular o jefe inmediato de su dependencia, pues deben cumplir primero con su trabajo, y también por impartirse en las horas de labores.

(8) BAYAD Serrat, Ramón. Ob. Cit. Pág. 64.

Los Cursos y Programas de Capacitación o Adiestramiento, podrán formularse respecto a cada dependencia, establecimiento, empresa o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

Los trabajadores aprobados en los exámenes de capacitación o adiestramiento, tendrán derecho a que la Entidad Instructora les expida las constancias respectivas, mismas que autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la dependencia o empresa, se harán del conocimiento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, por conducto del correspondiente Comité Nacional o a falta de éste, a través de las Autoridades del Trabajo, a fin de que aquella los registre y los tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores capacitados que corresponda.⁽⁹⁾

Queremos enfatizar que los trabajadores al Servicio del Estado en cuanto al punto anterior, sí reciben constancia por cada curso que toman y que muchos de ellos cuentan con un gran número de dichas constancias, las cuales no les sirven absolutamente para nada, ya que se supone, sirven como curriculum para ocupar mejores puestos, lo cual nunca o casi nunca se llega a realizar ya que no se lleva ningún registro ni padrón de trabajadores capacitados.

Consideramos que si las autoridades del trabajo tomaran más en cuenta el esfuerzo que los trabajadores hacen por superarse, dándoles una verdadera capacitación y adiestramiento, tomando en consideración sus constancias, habría una mejor relación

(9) BAYAD Serrat, Ramón. Ob. Cit. Pág. 66.

laboral y que habría beneficios para los trabajadores y más productividad para las dependencias.

¿Existen Negativas del Trabajador?. Para "Bayad, cuando implantado un programa de capacitación un trabajador se niega a recibir éste por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente, dicha capacidad o presentar y aprobar ante la Entidad Instructora, el examen de suficiencia que señale la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. En este último caso, se extenderá a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales".(10)

Creemos que las negativas del trabajador para recibir un programa de capacitación no es tanto por considerar que tiene los conocimientos necesarios tal y como lo plantea el autor, sino por tener la certeza de que dichos cursos que se imparten actualmente en las dependencias del Poder Federal no contienen los elementos necesarios de una verdadera capacitación que les va a servir para mejorar sus actividades laborales y lograr un mejoramiento económico ya que como sabemos los salarios de los empleados públicos son muy bajos. Por otro lado, en caso de que el trabajador quisiera demostrar que tiene los conocimientos suficientes, no existe una Entidad Instructora ante la cual y mediante un examen el trabajador pueda demostrar dicha capacidad, tampoco existe una Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que pudiera extender una constancia que avalara los conocimientos del trabajador y sus habilidades.

(10) BAYAD Serrat, Ramón. Ob. Cit. Pág. 67.

El autor mencionado asevera que: "para comprobar el curso que recibió el trabajador se expiden constancias de habilidades laborales, es el documento expedido por el capacitador, con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación. Surte plenos efectos para fines de ascenso, dentro de la dependencia o empresa en que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento. Si en una dependencia o empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto, la constancia deberá señalar claramente dicha especialidad o nivel, ya que el trabajador, mediante examen practicado por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva, acreditará para cuál es apto".

Todas las dependencias y empresas están obligadas a enviar a la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento para su control y registro, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores.

Para avalar la constancia y en cuanto al registro, los certificados, diplomas, títulos que expida el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, serán inscritos en los registros de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuando el puesto y categoría correspondientes figuren en el Catálogo Nacional de Ocupaciones.

Las acciones individuales y colectivas derivadas de la obligación de capacitación y adiestramiento son: "Los trabajadores y los patrones, tendrán derecho a ejercitarlas, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federales, se

aplicarán sanciones por incumplimiento a la obligación de presentar los planes de capacitación y adiestramiento".

Obligación del trabajador al que corresponda un puesto.- "En los casos en que el patrón haya cumplido la obligación de capacitación, el trabajador al que corresponda el puesto, deberá acreditar que posee los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñarlo".

En los contratos colectivos, se establecerá el procedimiento para que el trabajador compruebe los conocimientos y aptitudes. Bien con el certificado que le hubiese extendido, al terminar los cursos o enseñanzas de capacitación y adiestramiento, con el certificado de algún Instituto o Escuela de Capacitación, por medio de un examen o de un período de prueba no mayor de treinta días, por varios procedimientos o por alguna otra modalidad que se convenga. Si el resultado de la prueba o pruebas no es favorable al trabajador, será llamado al que le siga en antigüedad. En los mismos contratos colectivos se establecerá la manera de cubrir las vacantes, cuando no exista dentro de la empresa o dependencia ningún trabajador con los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñar el puesto.

Para Bayad las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.- "Se constituirán en cada empresa, serán paritarias y se encargarán de vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y se sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos: todo ésto, conforme a las necesidades de los trabajadores de las empresas. La Unidad Coordinadora del

Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es la encargada de cuidar de su oportuna constitución y de su funcionamiento.⁽¹¹⁾

Para los trabajadores al Servicio del Estado, deberían existir comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento en todas y cada una de las dependencias del Estado, ya que aparte de ser obligatorias, son de una importancia fundamental, pues con su debido funcionamiento, la relación laboral sería mucho mejor y los trabajadores tendrían un mejor nivel económico y lógicamente habría una mayor productividad si el trabajador mediante examen practicado por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva, acreditara para cuál es apto, no sucedería lo que actualmente sucede sobre todo en los puestos de confianza sustentados por amigos de autoridades o recomendados de influyentes que sin la preparación requerida, ocupan determinados puestos para los cuales no tienen ni la más mínima idea, por ejemplo: qué hace un oceanólogo, dónde debería estar un Licenciado en Administración Pública y qué hace un Médico, dónde debería estar un Contador, y así, como estos ejemplos, vemos que existen muchos más. Por lo tanto, de acuerdo a lo antes propuesto en cuanto a la evaluación de los puestos y en la medida en que se permita la participación de los trabajadores de base para ocupar un puesto de confianza con reservación de su base y en la medida que se aplique la capacitación y el adiestramiento, que la actual administración tiende a implantar para los trabajadores, se habrán de obtener óptimos resultados.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia, se entiende por capacitar "**Hacer a uno apto, habilitarlo para alguna cosa**". La voz "**adiestrar**", a su vez

(11) BAYAD Serrat, Ramón. Ob. Cit. Pág. 70.

significa "**Hacer diestro, enseñar, instruir, guiar, encaminar**". No existen, entre ambos conceptos gramaticales, mayores diferencias.

La Ley, al referirse a la capacitación y al adiestramiento, los utiliza siempre de manera conjunta, en forma tal que puede pensarse que para el legislador, se trata de palabras sinónimas, lo que parece coincidir con los conceptos de la Real Academia. Sin embargo, al reglamentarlos establece una distinción en cuanto a sus alcances, si bien no atribuye a cada uno de sus dos fines primordiales un nombre específico. Así, en el artículo 153-F, distingue entre actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad y preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación. Lo primero expresa la idea de perfeccionamiento: lo segundo, la de incremento de los conocimientos.

Si se parte de que "**adiestrar**", etimológicamente implica que la mano izquierda -menos hábil- pueda alcanzar las perfecciones de la mano derecha en aquello que le resulta trabajoso hacer, no parecería del todo descabellado referir el adiestramiento precisamente a esa acción de mejora en la actividad normal. Un poco como consecuencia se podría admitir que la capacitación es, por el contrario, el acto de obtener conocimientos nuevos, diferentes de los habituales, que proyecten al trabajador hacia un nivel superior, tanto en el orden jerárquico como en el provecho económico.

Es importante dejar claramente establecido que esta distinción sólo encuentra fundamento en la Ley respecto a los fines, pero no al uso que se hace de los vocablos, unidos generalmente por la "o", conjunción disyuntiva cuya función es, precisamente, expresar que se trata de dos palabras con igual significado.

Debe reconocerse que como consecuencia de las reformas y adiciones constitucionales y legales, se ha producido en México, entre los especialistas, una cierta tendencia a atribuir a cada una de las palabras mencionadas el valor exclusivo que apuntamos. Justificada o no esta medida, de la que no negamos que nos simpatiza, lo cierto es que empieza a tener el prestigio que deriva de su eficacia.

c) Escalafón

Para los efectos burocráticos el escalafón representa una combinación de antigüedad y de cualidades que debe reunir cada empleado, representada por sus conocimientos, su aptitud, su disciplina y puntualidad.

El personal de cada dependencia se clasifica por grupos establecidos por el catálogo de empleos de Instructivos para la formación y aplicación del presupuesto de egresos de la Federación. Los trabajadores de otras Instituciones sometidas a la Ley se calificarán conforme a las categorías que se establezcan dentro de su régimen interno, los factores escalafonarios se clasificarán por medio de los tabuladores y se deja libertad para utilizar sistemas de registro y evaluación, pudiendo por ello recurrir a la técnica de análisis y evaluación de puestos.

Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos y en igualdad de condiciones se preferirá al trabajador más antiguo en la misma unidad burocrática.

Nos parecen incompletos los factores escalafonarios pues no se refieren a la responsabilidad de cada puesto concreto incluyendo el trabajo de otras personas o el manejo de máquinas, sino que analizan los factores del individuo como si para todos

los puestos públicos se necesitaran las mismas cualidades y en unos tabuladores fueran más relevantes que otros. Así vemos que al mencionar el inciso a) del **artículo 50** el factor conocimientos, indica que es la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza. Es verdad que en cada dependencia funciona una Comisión Mixta de Escalafón; pero interviene el criterio subjetivo de modo preponderante que podría atenuarse si todos los puestos quedaran sujetos a su análisis y valuación.

Todas las vacantes en general se cubren aplicando el escalafón, salvo las plazas de última categoría en que en un 50% tiene libertad el titular para designar a cualquier persona, así como en los casos de vacantes temporales, por menos de seis meses. **Artículo 62 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**⁽¹²⁾

Artículo 47. Se entiende por escalafón, el sistema organizado en todas las dependencias conforme a las bases establecidas en el título tercero capítulo I de la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas. En relación a este **artículo 47 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, apartado "B" del **Artículo 123 de la Constitución**.

Sabemos que efectivamente existe un sistema organizado llamado escalafón en todas las dependencias del Ejecutivo y consideramos que para que realmente se apegue a los lineamientos establecidos por la Ley debería existir una comisión revisora que

(12) *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. Pág. 121.

vigilara la efectividad de dicho escalafón en cuanto a las promociones de ascenso de los trabajadores, así como de la autorización de las permutas ya que en la práctica en las distintas dependencias no se lleva completamente a cabo, puesto que no todos los trabajadores disfrutan del mismo derecho de escalafón.

Artículo 48. Tienen derecho a participar en los concursos para ser ascendidos todos los trabajadores de base, con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato inferior.⁽¹³⁾

En cuanto al artículo anterior, no todos los trabajadores de base participan en dichos concursos, pues existe una difusión defectuosa, debido a que las convocatorias se hacen por medio de circulares, existiendo la posibilidad de que no todos los trabajadores se enteren de las bases, fechas y lugar en que se llevará a cabo el concurso que dará derecho al trabajador a un ascenso. Creemos que la mejor forma para lograr este objetivo, sería que existiera un sistema de información más efectivo, por ejemplo: que la Comisión Mixta de Escalafón de cada dependencia, dirigiera un oficio con toda la información acerca de los concursos a las jefaturas de Recursos Humanos para que éstas a su vez, informaran a todos los trabajadores de base por medios más comunes cómo podrían ser, oficios dirigidos a cada departamento u oficina o bien por medio de una nota anexa al talón de cobro de cada trabajador.

Artículo 49. En cada dependencia se expedirá un reglamento de escalafón conforme a las bases establecidas en este título tercero, el cual se formulará de común acuerdo por el titular y el sindicato respectivos.⁽¹⁴⁾

(13) *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ob. Cit. Pág. 121.*

(14) *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ob. Cit. Pág. 121.*

d) **Comisión Mixta de Escalafón**

El inciso anterior nos dio la pauta para iniciar el presente inciso, es en la "**Ley Federal del Trabajador al Servicio del Estado**" en su "**artículo 47**". Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

El concepto que sobre las Comisiones Mixtas de Escalafón tiene el Autor "**Miguel Cantón Moller**" es el siguiente:

"La Ley ordena la formación en cada Unidad Burocrática de una Comisión Mixta de Escalafón, de la que formarán parte igual número de representantes del Titular y del Sindicato de la Dependencia, quienes de común acuerdo deberán de designar a un Arbitro para resolver los casos de empate, si no se ponen de acuerdo en esta designación, el caso deberá ser resuelto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje".⁽¹⁵⁾

Para el funcionamiento de estas Comisiones Mixtas, los Titulares de cada dependencia deberán proporcionar todo lo necesario para su funcionamiento, tales como local mobiliario, papelería y personal de apoyo como son secretarías y archivistas en su caso.

(15) CANTON Moller, Miguel. "*Derecho del Trabajo Burocrático*". Segunda edición. Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1991. Pág. 124.

En los reglamentos que se expiden o en los convenios que se celebren se establecerán todas las atribuciones, facultades, obligaciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón, pero por supuesto, esos reglamentos o convenios no podrán ser contrarios a lo dispuesto por la Ley y estimamos, tampoco el espíritu de justicia que la anima.

"Una de las más importantes y esenciales funciones de la Comisión Mixta de Escalafón de que se trata, debe ser formar la clasificación de los trabajadores, formándolos por grupos conforme al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y de la propia dependencia, señalando su categoría".

Considerando las disposiciones contenidas en la Ley, la Comisión al establecer el Reglamento o celebrarse el convenio relativo, deberá incluir la forma de presentar las solicitudes, de probar los factores escalafonarios y señalar la evaluación que en su caso merecerán cada una de las pruebas.⁽¹⁶⁾

Cabe señalar que en el caso de vacantes temporales, que no excedan de seis meses, no se moverá el escalafón, sino que el Titular podrá designar libremente al empleado que la cubra, si se trata de vacantes por más de seis meses, éstas deberán ser ocupadas por riguroso escalafón, pero los movimientos escalafonarios siempre tendrán el carácter de provisional, ya que en el caso de que el trabajador que produjo la vacante por licencia regrese al trabajo el escalafón se moverá en forma inversa para que ocupe su plaza.

(16) CANTON Moller, Miguel. Ob. Cit. Pág. 126.

No cabe duda que se trata de disposición justa, pero no implica que sea perfecta y deje en ocasiones de crear problemas, por ejemplo si un trabajador pide licencia para el desempeño de un cargo de elección popular que dure tres años, el movimiento de escalafón podrá ser provisional por ese lapso, pero la Ley no establece si los derechos de ascenso del que goza de la licencia se mantienen vivos, es decir que si durante esa ausencia del trabajo se produce otro ascenso y quien ocupaba su plaza obtiene cubrir una vacante definitiva de mayor nivel, al regresar deberá volver a su plaza original o deberá ocupar la última de quien lo suplía.

Consideramos que estos casos, así como la forma de resolver internamente las inconformidades de los trabajadores en el caso de determinados movimientos de escalafón, deberán también ser incluidos en los reglamentos o convenios relativos.

Los procedimientos de funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Escalafón están someramente señaladas, tal vez en lo que los legisladores consideran más importante, dejando a los reglamentos o convenios los detalles.

La Ley establece que los Titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón la existencia de las vacantes que se presenten, para lo cual dispondrán de un plazo de diez días, ya que se trate de una baja o bien de un puesto de nueva creación.

Tal vez podríamos pensar en que cualquier nombramiento en aquella plaza realizado a espaldas de la Comisión deberá considerarse nulo, pero sin embargo, ya con sólo ese hecho de existir, está causando efectos jurídicos. Si la plaza no es cubierta pero no se avisa de su existencia o de la vacante, la Comisión no podrá boletinarla en

perjuicio seguramente de alguno de los trabajadores. Tal vez convendría que los diputados o por lo menos alguno de ellos, salido de las filas de la burocracia promoviera reformas en algún sentido positivo a esta disposición.

Dice la Ley que las Comisiones Mixtas de Escalafón deberán boletinar las plazas a cubrir entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, dándoselas a conocer en la forma más adecuada.⁽¹⁷⁾

Cabría señalar que en la burocracia como en la empresa privada existen puestos de categoría inferior a otra en diferente línea de ascenso debemos preguntarnos, si sería posible aunque desde luego consideramos qué injusto si es que un trabajador, digamos de escalafón de intendencia participara en un concurso de ascenso escalafonario en una última plaza de servicios administrativos, si se considera capacitado para ello.

Por otra parte, al estar señalando los grupos, según sus categorías, en la dependencia ¿la que ocupa el último de los trabajadores de intendencia, que fuera la más baja en razón del monto del salario? ¿o será la última de cada grupo?, considerando que pueden existir grupos de intendencia, de administrativos, de técnicos, profesionales y para profesionales.

El hecho de que la Ley diga que las convocatorias señalaran los requisitos para aplicar derechos no nos parece suficiente, también señalar que deberá contener los plazos para presentar las solicitudes, pero es omisa en señalar el máximo, lo que

(17) CANTON Moller, Miguel. Ob. Cit. Pág. 129.

puede permitir que las plazas estén vacantes por mayor tiempo que el conveniente a los derechos de los trabajadores.

Durante el concurso las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán a verificar las pruebas, es decir, a comprobar si se ajustan a la verdad y posteriormente a calificarlas con las medidas establecidas por el reglamento o convenio siguiendo los factores escalafonarios. Esto está correcto pero tampoco se señala el plazo máximo para esa evaluación y verificación con el mismo resultado a que antes nos referimos.

Una vez terminado el proceso anterior, la plaza se otorgará al trabajador que hubiera sido aprobado o hubiera obtenido la mayor calificación.

Ya antes mencionábamos la posibilidad de que los miembros de la Comisión Mixta no se pusieran de acuerdo en quién era el merecedor de ascenso, como se dijo deberán nombrar un arbitro para que resuelva, y si tampoco se ponen de acuerdo en este nombramiento, deberán mandar cuatro posibles árbitros, se supone que dos de cada parte para que dentro de ellos lo designe el **Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje**.

Por último, haremos mención de algo que es importante, todos los trabajadores con más de seis meses en una base, tendrán derecho a participar.

En la realidad el problema que se presenta es que hay muchos trabajadores con no seis meses, sino largos años de servicios, que no tienen base, puesto que su nombramiento es de interino, provisional o a la lista de raya ya que en muchas

ocasiones se les niega el derecho a participar "**por no tener base**". También en este caso deberá legislarse una reforma a la Ley.(18)

e) **Concepto de Justicia Social**

La Revolución Francesa fue la primera que introdujo el criterio de justicia social, desarrollada por diversas corrientes filosóficas y desde 1848, principalmente por el marxismo. La lucha por la justicia social se convirtió en el principal motor de movimiento obrero internacional.

Denominación del programa social, proclamado por el Presidente de la Nación Argentina, General **Juan D. Perón (1895-1974)**, en Buenos Aires el 24 de febrero de 1947, en la declaración de los derechos del trabajador. El preámbulo es el siguiente:

El Presidente de la Nación Argentina, haciéndose intérprete de los anhelos de justicia social que alientan los pueblos y teniendo en cuenta que los derechos derivados del trabajo, al igual que las libertades individuales, constituyen atributos naturales, inalienables e imprescriptibles de la personalidad humana, cuyo desconocimiento o agravio es causa de antagonismos, luchas y malestares sociales, considera necesario y oportuno enunciarlos mediante una declaración expresa, a fin de que, en el presente y en el futuro, sirva de normas para orientar la acción de los individuos y de los poderes públicos, dirigida a elevar la cultura social, dignificar el trabajo y humanizar el capital como la mejor forma de establecer el equilibrio entre las fuerzas

(18) CANTON Moller, Miguel Ob. Cit. Pág. 131.

concurrentes de la economía y de afianzar, en un nuevo ordenamiento jurídico, los principios que inspira la legislación social.⁽¹⁹⁾

Los derechos formulados de la declaración son los siguientes: "Derecho de trabajar, derecho a una retribución justa, derecho a la capacitación, derecho a condiciones dignas de trabajo, derecho a la preservación de la salud, derecho a bienestar, derecho a la seguridad social, derecho a la protección de su familia, derecho al mejoramiento económico y derecho a la defensa de sus intereses".

La justicia social es uno de los valores más importantes del pensamiento político y social moderno. Se refiere fundamentalmente a la disposición y voluntad de una sociedad, de darse mecanismos de índole legislativo que permitan a cada uno de sus integrantes disfrutar de sus beneficios del crecimiento y desarrollo económico, éstos es, de la distribución equitativa de la riqueza socialmente producida. Así el acceso al derecho a la salud, al empleo, a la cultura, y a la educación, constituyen la piedra de toque de lo que actualmente se ha denominado como justicia social.

El concepto de justicia social, en nuestro país, ha estado ligado al desarrollo y ampliación del denominado Estado de Bienestar e indica que el Poder Estatal para regular mejor las relaciones que se establecen entre los diferentes factores de la producción (el elemento trabajo y el capital), intervienen a fin de evitar desequilibrios que pudiesen poner en peligro la subsistencia y reproducción de la parte más débil, éste es del trabajador, por lo que crea diversos mecanismos de índole legislativo que

(19) JAN Osmanczyk, Edmund. *"Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Nacionales Unidas"*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, Madrid, Buenos Aires, 1976. Pág. 400.

permiten garantizar derechos "mínimos" de carácter obligatorios con el fin de asegurar la subsistencia social de este sector.

Así en México, al igual que en otros países, el Estado crea diversos cuerpos normativos e instituciones de carácter administrativo tendientes a lograr los fines antes señalados, entre éstos se puede mencionar: la **Ley Federal del Trabajo**, la **Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, la **Ley del Seguro Social**, la **Ley del ISSSTE**, la **Ley del INFONAVIT**, así como todas y cada una de las instituciones encargadas de aplicar dichos cuerpos normativos.

Asimismo, es importante señalar, que debido a las crisis económicas que a nivel nacional e internacional vienen afectando nuestras sociedades, el Estado se ha visto en la necesidad de recortar los presupuestos destinados a estos rubros, con las consecuencias sociales que ello implica: incremento de los índices de analfabetismo, incremento de las tasas de mortalidad infantil, aumento de la desnutrición, incapacidad de los sistemas de salud de frenar epidemias como el cólera y demás enfermedades infecciosas que atacan principalmente a aquellos sectores sociales económicamente más débiles.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que en la actualidad, los Gobiernos Estatales tienden a retirarse de estas funciones sociales, para que cada individuo pueda agenciarse este tipo de servicios y que en lo futuro derechos tales como los laborales, y sociales en general, deberán desaparecer o al menos deberán dejar de ser tutelados por el Estado.

Con lo anterior se desprende, que el concepto de justicia social ha quedado al margen de una realidad, toda vez que a pesar de las buenas intenciones que nuestro país ha demostrado el Estado para legitimar dicho concepto, no ha sido del todo satisfactorio, ya que hemos observado que si bien estos principios que inspiran la legislación social se han plasmado en acuerdos y proyectos que no han dejado de ser sólo eso, acuerdos y proyectos a largo plazo. Existe una especie de espejismo donde se vislumbra una esperanza por ver realizados los anhelos de Justicia Social, podemos decir que es un estira y afloja que ha adoptado el Estado para mantener una paz social, pues los derechos del trabajo son derechos naturales, así como los derechos a una justa retribución, a la seguridad social, a la defensa de los intereses profesionales, cuyo total desconocimiento será causa de luchas y problemas sociales.

CAPITULO II

.- ANTECEDENTES

a) Antecedentes Históricos de los Trabajadores al Servicio del Estado

En múltiples documentos históricos tales como constituciones, leyes y publicaciones de toda índole, se habla ya de los trabajadores del Estado, de sus inquietudes, necesidades, así como de sus exigencias planteadas dándonos la pauta para dar inicio a este capítulo en el cual hemos tomado fundamentalmente, las siguientes épocas históricas.

1) Epoca Precortesiana

Desde la época Precortesiana, en las organizaciones establecidas por los olmecas, toltecas, aztecas y mayas, ya existía el trabajador que sirviendo a los gobiernos, construía obras o prestaba servicios al pueblo. Sin embargo, no

podemos hablar de la existencia de organismos representativos de los trabajadores del Estado.(20)

Con los mexicas, la propiedad de la tierra era comunal, se repartía entre el pueblo con la obligación de tenerla siempre cultivada, la tierra pública se cultivaba para el sostenimiento de los servicios públicos y gastos del gobierno.

2) Epoca Colonial

En el injusto sistema de lucro y explotación que establecieron los españoles para manejar las cosas de su gobierno, también ahí se encontraba el trabajador mexicano al servicio del Estado, que luchaba cotidianamente contra abusos de la autoridad, para ese entonces ya había algunos recursos extraordinarios y judiciales que se planteaban ante las reales audiencias, contra el funcionario que cometía tales atropellos.

Al surgir México a la vida independiente, Don **Ignacio López Rayón**, instaló en 1811 en Zitácuaro la **Suprema Junta Nacional Americana**, encargada de gobernar a la Nueva España, en nombre y ausencia de **Fernando VII**. Elaboró una Constitución con el título de "**ELEMENTOS CONSTITUCIONALES**".

En su artículo 22 se expresa que "**ningún empleo cuyo horario se eroga de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la**

(20) PARRA Prado, Manuel Germán. "Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado". Edit. Talleres. FSTSE. México, 1976. Pág. 26.

clase que vivía, o le dé más lustre, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia"; y en el artículo 30 se establece que "quedan enteramente abolidos los exámenes de artesanos y sólo los calificará el desempeño de ellos".⁽²¹⁾

En 1821, se señalaba la responsabilidad de Oficial Mayor Primero de "instruirse de la suficiencia y talento de cada oficial, para dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño tenía más aptitud".

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 4 de octubre de 1824 se establece en el artículo 50 que "son facultades del Congreso General, crear o suprimir empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones, así como establecer los retiros y comisiones".

En el año de 1846, existía una ordenanza de la Renta del Tabaco que en su artículo 302 expresa, que, "para la provisión de plazas vacantes se observará la ESCALA; pero se dará preferencia a la aptitud y al mérito cuando esas cualidades sean sobresalientes, más queda su derecho al empleado que deberá ascender para representar al Supremo Gobierno, ofreciéndole acreditarlo por medio de un examen".

(21) PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 28.

Por Ley del 21 de mayo de 1853, se expidió la Ley Lares, dictada para arreglar lo contencioso administrativo, esta Ley incluyó lo relativo a la distribución y remoción de los empleos públicos.

Establecía un Tribunal de Justicia retenida, integrada por el Consejo de Ministros.⁽²²⁾

El papel de trabajador público, es fundamental y determinante en la transición a la vida independiente y republicana.

Durante la Reforma del Presidente Benito Juárez amplió considerablemente en su administración los servicios al pueblo mexicano, así como el número de trabajadores al servicio nacional ya que, consideró que los empleados públicos son indudablemente los realizadores de las tareas del Estado.

Existen documentos de que en el año de 1875 se constituyó la primera **ASOCIACION MUTUALISTA DE EMPLEADOS PUBLICOS**. En efecto, en el periódico "El Socialista", del 14 de marzo del mismo año, se manifiesta la idea central de los trabajadores de crear una organización poderosa, sin embargo, tal asociación no prosperó.

1906, se sabe que posteriormente, los dirigentes de la **Sociedad Mutualista** y la **Unión Mutualista de Telegrafistas Federales** que contaban con antecedentes de lucha, se identifican con la corriente ideológica de los hermanos Flores Magón y en contra de la dictadura porfiriana.

(22) *PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 29.*

La Revolución de 1910 y la Constitución de 1917, abrieron las puertas a la lucha de los trabajadores del Estado, impregnada de un profundo sentido social; de ahí nuestra afirmación de que el movimiento de trabajadores al Servicio del Estado, es un producto genuino de estas dos fechas estelares de la Historia Nacional.

En 1912, en la fundación de Casa del Obrero Mundial (C.O.M.), participaron también los servidores del Estado, entre otros: la Unión de Carteros de la Ciudad de México y los trabajadores tranviarios.⁽²³⁾

A partir de la Constitución de 1917 se desarrollaron las bases jurídicas de los servidores públicos.

b) Antecedentes de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

El proyecto de **Código Federal del Trabajo** presentado en julio de 1921 por **Emilio Portes Gil**, contuvo uno de los primeros intentos por reglamentar las relaciones laborales de la Federación, Estados y Municipios con sus trabajadores, al disponer en el artículo tercero que: "**Estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los patronos y los trabajadores inclusive el Estado (la Nación, los Estados y Municipios), cuando tengan el**

(23) *PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 31.*

carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que pueden ser desempeñados por particulares".(24)

La Ley Federal del Trabajo de 1931, dispuso en el artículo segundo que: **"Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan"**. No se determinó el órgano competente para expedir esas leyes y se pensó que se trataba de una relación propia del derecho administrativo. Los burócratas vivían una situación de indefinición legal.

Incluso la Suprema Corte no aceptaba la idea del Estado-Patrón, de ahí que estableció criterios en el sentido de que los burócratas no gozaban de los privilegios que concedía el **artículo 123**, en virtud de tener finalidades diferentes.

El 12 de abril de 1934 fue expedido un acuerdo relativo a la organización y funcionamiento del servicio civil, en el cual se suprimía la discrecionalidad del titular del Ejecutivo de remover a los empleados de dicho poder al tiempo que les señalaba ciertos derechos. El acuerdo fue tachado de inconstitucional y tuvo efímera vida, ya que el **artículo 89, II de la Constitución**, autorizaba a expedir una Ley y no un acuerdo.

Lázaro Cárdenas, promulgó el **Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**. publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre de

(24) *HERRAN Salvat, Mariano. Quintana Roldán, Carlos F. "Legislación Burocrática Federal". Séptima edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1986. Pág. 36.*

1938, el que tuvo como antecedente un proyecto de Ley del Servicio Civil, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario en 1935.

El Estatuto citado reconoció una serie de principios que salvaguardaban la calidad de trabajadores de los burócratas, así por ejemplo, contenía los derechos de sindicalización, de huelga, con las modalidades propias del servicio, de antigüedad, la creación de un Tribunal apto para conocer los conflictos que se suscitaban, etc.

El 17 de abril de 1941, se publicó en el Diario Oficial un nuevo Estatuto que abrogó el de 1938 por virtud de lo ordenado en su "artículo segundo" transitorio. En términos generales seguía los lineamientos de su antecesor.

En 1947 fue aprobado un proyecto de reformas al Estatuto.

Es en 1959 cuando, como resultado de la presión ejercida por la clase burocrática para que sus relaciones laborales se elevaran a rango Constitucional, el Presidente "Adolfo López Mateos", presentó una iniciativa de reforma al "artículo 123 Constitucional", en la cual se señalaba: "con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa, para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el día primero de septiembre último, me permití anunciar, que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reforma a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al Servicio del Estado por diversas y conocidas

circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

Se consideró improrrogable conceder a los servidores públicos el goce de las garantías laborales con las diferencias que resultaran de la distinta situación jurídica que guardan respecto de los trabajadores en general. El decreto que contenía la reforma, luego de ser aprobado, se publicó en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1960.

La reforma consistió en agregar catorce fracciones al artículo 123, las formaron el apartado "B" y, en consecuencia, las treinta y un fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el apartado "A".

El resultado de la Reforma Constitucional fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B", publicada en Diario Oficial de 28 de Diciembre de 1963.⁽²⁵⁾

c) **Antecedentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado**

En nuestro país los primeros sindicatos tuvieron su origen en la segunda mitad del siglo pasado, en las ramas de la minería y de la industria textil. No es sino, un poco antes de las huelgas de Cananea y Río Blanco y a fines posteriormente del movimiento de 1910, cuando se hace notar la participación de la clase trabajadora,

(25) HERRAN Salvat, Mariano. Quintana Roldán, Carlos F. *Ob. Cit.* Pág. 39.

pero es a partir de 1918 cuando se proyectan diferentes manifestaciones que denotan entonces si una estructura más sólida y con cierta efectividad. Es el momento histórico también en que los trabajadores del Estado, dan sus primeros pasos en la arena político sindical de lo que con el tiempo habría que ser un movimiento monolítico de avanzada por la protección de asociados y portador del papel de férrea defensa de las instituciones establecidas por la Revolución de 1910 y la Constitución de 1917.

En 1918, surgen los primeros embriones de sindicatos. Comienzan a surgir toda suerte de hermandades, clubes, uniones, círculos, sociedades de ayuda mutua, alianzas y otros embriones de sindicatos que se convierten en defensores de los derechos de sus miembros, reclamando los ceses masivos, el atraso en el pago de salarios, lo raquítico de éstos y la necesidad de obtener pensiones y jubilaciones.

1920. Era de considerar el injusto desamparo y relegación en que dramáticamente vivía la burocracia nacional. Era un sector laboral amenazado constantemente con el cese injustificado, la reducción y congelación de salarios.⁽²⁶⁾

Estos hechos impedían también el desarrollo eficiente de las funciones públicas, cuya realización de atribuciones sólo se garantiza con un personal experimentado, seguro de su estabilidad y bien remunerado.

(26) PARRA Prado, Manuel Gerónimo. "Esquema Histórico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado". Edit. Talleres FSTSE. México, 1993. Pdg. 20.

En el Plan de Iguuala del 20 de diciembre de 1921, se consigna en el artículo 12, que todos los habitantes del país, sin otra distinción que sus méritos y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar por cualquier empleo.

En 1922 estalla la primera huelga del sector público y se constituyen los primeros sindicatos. En medio de la corriente que había brotado con el despertar revolucionario de los trabajadores, los empleados empezaron a considerar que ellos quedaban al margen de las conquistas más legítimas establecidas en la Constitución de 1917, no porque la Carta Magna en sí misma se los hubiese negado, ni los hubiera olvidado en su articulado, sino porque les faltaba organización para reclamar sus derechos.

En este año estalla la primera huelga en el sector público por falta de pago de salarios. Dirige esta huelga de los maestros **Vicente Lombardo Toledano**, gran batallador del sindicalismo mexicano.

Ante los descuentos en los salarios de los trabajadores del Estado surgieron mayores deseos de organizarse para luchar por las injusticias imperantes, fundamentalmente contra la reducción de los salarios y el pago impuntual de éstos. En este mismo año se constituyen los primeros sindicatos de trabajadores al servicio del Estado: El de Maestros en el Puerto de Veracruz y el de Trabajadores de Limpia en la Ciudad de México.

En 1924, se funda la Unión de Empleados de Aguas Públicas, organización que fue combatida por las autoridades ocasionando su desaparición.

Conviene hacer notar también que por aquella época, los trabajadores del Estado y sus familiares, vivían en constante intranquilidad porque cada fin de año se dictaban ceses en masa y por lo tanto miles de trabajadores quedaban sin trabajo.(27)

Al amparo de nuestra norma fundamental y de los objetivos sociales ya bien definidos, durante el Gobierno del General **Plutarco Elías Calles**, el 12 de agosto de 1925, se establece la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, primer intento sistemático de proteger específicamente a los servidores del Estado, se obtienen algunos beneficios mismos que no alcanzan a llegar a la mayoría de los trabajadores, esta dependencia constituye el antecedente directo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

1931, al proponerse y aprobarse la **Ley Federal del Trabajo** que se publicó en este año, se estatuyó en su **artículo 2o** que: "**las relaciones entre el Estado y sus Servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan**". Fue expedido por el Presidente **Ortíz Rubio**, el 14 de julio del mismo año el Reglamento que fija el Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1932, acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, como antecedente del Estatuto Jurídico del Presidente **Abelardo Rodríguez** publicado el 12 de abril de ese año.

1934, una comisión de las Asociaciones de Empleados de la Secretaría de Economía pide al Gobierno se pongan en vigor los **artículos 37 y 60 de la Ley de**

(27) *PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 22.*

Servicios Sociales, que establece el pago de indemnización y horas extras a los servidores del Estado.⁽²⁸⁾

Por fin, el Presidente **Abelardo L. Rodríguez**, acuerda un aumento de sueldo para los que ganan menos de \$200.00, a ellos se les aumentará un 5%.

El 27 de septiembre del mismo año se funda la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra, antecedente del ahora Sindicato de Trabajadores del Departamento de la Industria Militar.

Se organiza el Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transportes del Departamento Central, ésta y las otras pocas organizaciones sindicales que se habían formado se reunían en el clandestinaje en los locales de la Comisión Nacional Campesina, que dirigía en aquel entonces **Graciano Sánchez**.

El 6 de septiembre de 1935, nace la Alianza de Trabajadores de Salubridad, antecedente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia, para quienes pensaban que las mujeres constituían un freno para el avance progresista de la sociedad, bien pronto se dieron cuenta que en esta lucha tuvieron una participación decidida los grupos femeniles de la burocracia.

Tal fue el caso del grupo de mujeres denominado "**Evolución Femenina de Economía Nacional**".

(28) *PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 25.*

Dicha organización llegó a extenderse al resto de las Secretarías de Estado, cuyo personal femenino se organizó en grupos similares como la Unión de Empleadas de Gobierno.

Se celebran las primeras reuniones para organizar la Alianza de Trabajadores del Estado, estas se realizan en clandestinidad, probablemente por temor a represalias de algunas autoridades arbitrarias.

Por fin en el mes de diciembre de este mismo año, las organizaciones sindicales adquieren cierta unidad y sumando fuerzas logran constituir la Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado, organización que representó uno de los antecedentes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; los primeros Secretarios Generales fueron: **Roberto Aguilera y Joaquín Barrios**, quienes procedían del Sindicato a la Industria Militar.⁽²⁹⁾

Una vivienda de una vecindad de las calles de Arcos de Belén, de dos piezas, una grande y otra pequeña era la sede de la "**Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado**". La pieza grande era el salón de asambleas con bancas de madera sin pintar, y duras como piedras. La pieza chica era la oficina del Comité Nacional.

Al efectuarse el primer Congreso de la Alianza ésta se reestructura y toma el nombre de Federación Nacional de Trabajadores del Estado (segundo antecedente de la Federación de sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado).

(29) PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 27.

Del 4 de agosto al 4 de septiembre de 1936, en el anfiteatro Bolívar, se realiza el congreso pro-Unidad de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, aprobándose su Estatuto y se designa al joven obrero del Sindicato de Materiales de Guerra, **Joaquín Barrios Rivera**, como Secretario General. Son organizaciones fundadoras de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado las siguientes: Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Unico de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Unico de Trabajadores Federales de la Secretaría de Obras Públicas, Unión Nacional de Empleados del Gobierno, A la izquierda de Empleados Federales, Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda, Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación y Frente Unico de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central.

En este mismo año se adopta el lema "POR UNA SOCIEDAD SIN CLASES". En el congreso constituyente de la Federación Nacional al Servicio del Estado, de este mismo año, se plantea luchar por la incorporación de la burocracia a la Ley Federal del Trabajo, rechazando de paso la pretensión de algunos legisladores para expedir una ley del Servicio Civil que legalice su penuria y falta de independencia, ya que así se impediría su organización sindical.

Es de justicia mencionar que en el nacimiento de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado se tuvo importante colaboración de parte de la Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) que por aquel tiempo encabezaban Vicente Lombardo Toledano y Fidel Velázquez, Secretario General y de Organización, respectivamente.⁽³⁰⁾

(30) PARRA Prado, Manuel Germán. *Op. Cit.* Pág. 29.

El 17 de marzo de 1936, se funda el Sindicato de Hacienda y Crédito Público, con el nombre de sindicato de Trabajadores de la Imprenta de la Cámara de Diputados.

El 20 de junio de este mismo año se funda el Sindicato de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el nombre de Unión de Empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El 25 de junio de 1937. Se funda el Sindicato de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el nombre de Unión de Trabajadores del Departamento del Trabajo.

El 19 de junio de 1937, fue fundado el Sindicato de la Procuraduría General de la República.

En ese mismo año se fundó el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el nombre de Sindicato de Empleados al Servicio de Anales de Jurisprudencia.

El 31 de julio se fundó el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria con el nombre de Sindicato de Trabajadores del Departamento Agrario.

El 14 de diciembre del mismo año se funda el Sindicato de Gobierno del Distrito Federal, con el nombre de Sindicato Unico de Trabajadores del Distrito Federal.

1938, se promulga el Estatuto Jurídico. El 5 de diciembre de este año, se promulgó la Ley Tutelar y Protectora de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la

Unión, que reconoció como obligaciones del Estado distintas prestaciones y conquistas, por las que venían luchando las organizaciones de Trabajadores del Estado.

Justo es recordar en estas líneas la figura del C. General **Lázaro Cárdenas** a quien tocó plasmar en hechos positivos los ideales de toda la burocracia y una aportación más de beneficios sociales dentro del marco de programa de la Revolución Mexicana.

Una comisión Técnica Jurídica designada por la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE) elabora el primer proyecto de lo que habría de ser el Estatuto jurídico.⁽³¹⁾

Posteriormente ya con el proyecto en las manos, los dirigentes de la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, inician su arduo peregrinar siguiendo al Presidente **Lázaro Cárdenas** por varias entidades del país, para que autorizara e hiciera suya la expedición de la primera **Ley Tutelar de los Servidores Públicos**.

La aprobación del Estatuto Jurídico origina acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados, los encontrados puntos de vista de los diversos grupos y legisladores generaron una controversia que dividió a la opinión pública.

(31) PARRA Prado, Manuel Germán. *Ob. Cit.* Pág. 31.

A tal grado que se llegó a pensar en la desaparición de toda norma jurídica que garantizara los derechos de los trabajadores quienes deberán conformarse con recibir un salario sin que se les garantizara la inmovilidad de sus empleos.

Entre las opiniones que se vertieron en aquel entonces destacan las siguientes: **"Ni Sindicatos ni Empleados Oficiales ni Derechos de Huelga contra el Estado"**.

"Es muy grave la aprobación del Estatuto Jurídico". **"Es una violación patente a la Constitución"**. **"La nueva Ley será un barril de pólvora para el Gobierno"**.

En el año de 1938, la Federación de Trabajadores del Estado, organizó un mitin, el primero en la historia de los trabajadores del Estado en apoyo al gobierno cardenista para que se elevara a la categoría de la Ley el Estatuto Jurídico. Fue la primera vez que se vieron juntas las organizaciones burocráticas existentes.

Después la Federación libró una lucha muy intensa por lograr la aprobación del Estatuto Jurídico cuyo proyecto de Ley había sido enviado a la Cámara de Diputados por el C. General **Lázaro Cárdenas**, los diputados que más se distinguieron como férreos defensores del Estatuto fueron los señores **Adolfo Rufz Cortínez**, **Fernando Amilpa**, **Margarito Ramírez** y **Salvador Ochoa Rentería**.

Nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con base en el **artículo 55 del Estatuto Jurídico**, se constituye la Central Unica de

Trabajadores al Servicio del Estado, la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.⁽³²⁾

El Congreso Constituyente de la Federación, se inició en la Sala de conferencias del Palacio de Bellas Artes el 17 de octubre de este año. Participaban cinco delegados por cada uno de los 31 sindicatos representados, entre los que figuraban los viejos y aguerridos organismos que lograron la expedición del Estatuto Jurídico después de una lucha de más de tres años.

El 29 de octubre de 1938, queda constituida formalmente la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con el lema: **"POR UN ESTADO AL SERVICIO DEL PUEBLO"**.

Se quiere señalar aquí, que la aprobación de la primera Ley Laboral tutelar de los Derechos de los Servidores Públicos, no fue tarea fácil, si tomamos en cuenta que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, dicho cuerpo normativo fue blanco de severos cuestionamientos, al grado tal que para algunos legisladores como para algunos sectores de la opinión pública, se vio a dicho cuerpo normativo como una amenaza manifiesta a la Constitución, sobre todo por el derecho de huelga y de sindicación.

Sin embargo, los criterios y argumentos de los legisladores revolucionarios de aquella época se impusieron y finalmente el Estatuto fue aprobado.

(32) PARRA Prado, Manuel Germán Ob. Cit. Pág. 33.

Desde 1938 hasta la actualidad La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ha contribuido al logro de los siguientes beneficios:

En 1960 se crea el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, elevándose a rango constitucional los derechos de los servidores públicos.

En este mismo año la Dirección de Pensiones Civiles, se transforma en lo que hoy conocemos como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En 1961, abre sus puertas el "Hospital 20 de Noviembre" del ISSSTE.

En 1963 se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, quedando abrogado el Estatuto Jurídico.

En 1964 se instituye el Seguro Colectivo de Vida, dándose protección más amplia a los Servidores Públicos.

En 1966 nace el Congreso del Trabajo, siendo la FSTSE la segunda central en importancia que forma parte de tal organismo.⁽³³⁾

En 1972 se crea el FOVISSSTE, con el objetivo de dotar de vivienda a los servidores públicos.

(33) PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 88.

En Diciembre de 1972, también como un logro de la **FSTSE**, se establece la semana de **40 horas**, que en la actualidad es uno de los aportes más importantes de los servidores públicos al movimiento obrero en general.

Actualmente hemos logrado la inclusión de los trabajadores públicos a los beneficios del Sistema de Ahorro para el Retiro, se reformó la **Ley del ISSSTE**, con el fin de liberar a los pensionados y jubilados del pago del servicio médico, se creó el Seguro Institucional que permite a los trabajadores del Estado ser indemnizados hasta con el importe de 40 semanas de salario en caso de muerte y se han rezoneficado 116 Municipios que ha permitido a los trabajadores incrementar sus percepciones salariales en términos reales.

La FSTSE Actual

1. Su Estructura

La **FSTSE** es una organización integrada por los sindicatos que agrupan a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal e Instituciones Descentralizadas.(34)

El lema de la Federación es "**Por un Estado al Servicio del Pueblo**".

La **FSTSE**, actualmente cuenta con una membresía de un millón quinientos mil trabajadores afiliados, distribuidos en 91 Sindicatos Federados, entre los

(34) *PARRA Prado, Manuel Germán. Op. Cit., Pág. 88.*

que sobresalen, por su tamaño, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el Sindicato de la SARH, del Gobierno del Distrito Federal, el de la Secretaría de Salud y el de Hacienda.

Su estructura interna está conformada por 44 Secretarías, 48 Comisiones, 4 Direcciones Nacionales, un Instituto de Capacitación Política, Sindical y Administrativa y una Representación Política Nacional ante el PRI.

Cabe resaltar que cada uno de los Sindicatos que la integran, detenta por lo menos una cartera dentro de la estructura de la Federación, constituyéndose de esta manera en parte integral de la misma.

A nivel estatal, la FSTSE está estructurada por medio de Comités Estatales y Municipales en cada una de las Entidades Federativas que reproducen una estructura similar a la nacional.

Además de lo anterior, cabe mencionar que la FSTSE es parte integrante de la Junta Directiva del ISSSTE y cuenta, además, con tres Representantes Magistrados en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2. Sus Principios

La FSTSE es una organización sindical comprometida a desarrollar una democracia social y un nacionalismo revolucionario, por la vía de liberalismo social. Se trata de una Federación de carácter nacional, cuyo objetivo es la

defensa de los derechos laborales, económicos, políticos y sociales de sus integrantes dentro del marco de un estado de derecho del que es protagonista.

Se pronuncia porque la función liberalizadora del trabajo debe ser apoyada por normas e Instituciones Jurídicas, que además de garantizar la justicia de la relación laboral, propicie un mayor aprovechamiento de los Recursos Humanos del Gobierno, y que el trabajo deberá ser un derecho plenamente ejercido y una obligación libre y voluntaria, aceptada y desarrollada con plena responsabilidad.

Se manifiesta y reafirma su absoluto respeto a la autonomía sindical de las organizaciones que la integran. Considera que dicha autonomía debe ser preservada y efectiva en todos los aspectos de la vida interna de las organizaciones, en la determinación de su régimen interior, en la elección de sus dirigentes y en todo tipo de decisiones que corresponda a sus agremiados.

La FSTSE por su naturaleza, constituye un amplio frente de lucha en favor de los intereses económicos, políticos y sociales de los trabajadores que integran los Sindicatos Federados, los que tiene pleno derecho de existir bajo un régimen de respeto recíproco. La Central escucha las opiniones de todos sus miembros y practica la autocritica.

Para la FSTSE, el objetivo superior y culminante de su lucha es la instauración de una nueva y mejor vida para los trabajadores que representa, y asume la responsabilidad y compromiso de empeñar toda su influencia, esfuerzo y medios para lograr el resurgimiento de un gremio en el que las

carestfas, desigualdades y privilegios hayan sido desterrados y la organización sea una unidad de trabajo sin sujeciones o dependencias que la denigren.⁽³⁵⁾

La **FSTSE** proclama que para hacer posible la nueva sociedad, es necesario que el programa constitucional fundado en el liberalismo social sea llevado hasta sus últimas consecuencias, en el terreno de la misma realidad.

Pugna por el fortalecimiento del Estado moderno, en su función de promotor de desarrollo económico nacional, pues como representante de los intereses superiores de la nación, tales atributos garantizan que el desenvolvimiento de nuestra economía responda preferentemente a los intereses, necesidades y aspiraciones de las grandes mayorías.

Apoya solidariamente al **TLC**, pues está convencida que para lograr niveles de competitividad es necesario abrir la economía y vincularse a espacios económicos ampliados, pues el país ha adquirido actitud y madurez para asumir el desafío de la vinculación económica y cuenta con ventajas inigualables, como su ubicación, estabilidad política, apertura de su economía, recursos naturales, clima laboral, creatividad, capacidad y adaptación de sus trabajadores a nuevos métodos de producción y con empresarios con visión y voluntad progresiva. Así la organización ha decidido incorporarse a la transformación mundial como actor y autor de ella y no sólo se propone aprovecharla.

(35) **PARRA Prado, Manuel Germán. Op. Cit. Pág. 95.**

La **FSTSE** hace suya la filosofía del liberalismo social, pues la misma marca el rumbo y responde a la finalidad de la modernización para alcanzar una real democracia, mayor justicia social, empleo, bienestar y una mejor distribución de la riqueza, así como una mejor presencia de México en el mundo.

3. Su Programa de Acción

Para lograr sus fines la **FSTSE** se propone:

Promover la divulgación de los postulados de la Revolución Mexicana, procurando su observancia permanente, así como el estricto cumplimiento de las normas constitucionales.

Propiciar la constante colaboración de las organizaciones sindicales que la conforman con las instituciones de la República, en su lucha por alcanzar la justicia social y la distribución equitativa de la riqueza.(36)

Trabajar para mantener la permanente militancia de la **FSTSE** dentro de las filas del Partido Revolucionario Institucional.

Solidarizarse con los planteamientos del Congreso del Trabajo, así como su adhesión a las luchas del Sector Campesino, dando impulso a una mayor movilidad política de los dirigentes de los servidores públicos, para una participación más importante en puestos de elección popular. Por tal motivo,

(36) *PARRA Prado, Manuel Germán. Ob. Cit. Pág. 97.*

la **FSTSE** lucha por lograr tener permanentemente, una representación dentro del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y mayor número de puestos dentro del CEN del FNOC.

Participar con los Sindicatos Federados en el proceso de reforma política dentro del marco de la vida democrática del país.

Impulsar una nueva cultura del trabajo que conduzca a los trabajadores a una actitud de mayor entrega y responsabilidad en sus labores.

Fomentar al máximo las relaciones fraternales con las Organizaciones Sindicales a nivel mundial, para lograr solidaridad en la lucha por sus principios y la libertad sindical de los Trabajadores del Estado en todos los países.

Combatir permanentemente la carestía y la inflación, ampliando la infraestructura comercial establecida por los Sindicatos, el ISSSTE y otros organismos.

Luchar porque la mujer y los jóvenes tengan mayor participación política en las organizaciones sindicales, así como en las tareas de responsabilidad de la Federación.(37)

d) Antecedentes de la Capacitación y el Adiestramiento

(37) PARRA Prado, Manuel Germán. *Ob. Cit. Pág. 101.*

Antecedentes Legales

La preocupación por la capacitación y el adiestramiento es tan antigua como el hombre. Si analizamos la historia del trabajo, podremos ver que el hombre creó todo tipo de estructura para lograrlos. Así las corporaciones romanas, los gremios medievales y su sucedáneo, el viejo contrato de aprendizaje. Entre nosotros este último quedó regulado por la Ley de 1931, pero a su vez fue sustituido, a partir de la Ley de 1970, por unas reglas altamente imprecisas que se incluyeron en la **fracción XV del artículo 132.**⁽³⁸⁾

En la Ley de 18 de agosto de 1931, el contrato de aprendizaje era definido (**artículo 218**) como "aquel en virtud del cual una de las partes se compromete a prestar sus servicios personales a la otra, recibiendo en cambio enseñanza en un arte u oficio y la retribución convenida". Como no obligaba a pagar salario mínimo dio origen a múltiples abusos que llevaron al legislador de 1970 a suprimirlo. Para ello se invocó, en la Exposición de Motivos de la Ley de 1970, que "tal como se encontraba reglamentado, era una reminiscencia medieval y porque, en multitud de ocasiones, era instrumento que permitía, a pretexto de enseñanza, dejar de pagar los salarios a los trabajadores o pagarles salarios reducidos".

En lugar del contrato de aprendizaje, se incluyó en el **artículo 132**, relacionado con las obligaciones patronales, la **fracción XV**, cuyo texto es expresivo, por sí mismo, de su absoluta ineficacia. Vale la pena reproducirlo a continuación:

⁽³⁸⁾ DE BUEN L., Néstor. "Derecho del Trabajo". Tomo II. Edit. Porrúa, S.A. México, 1991. Pág. 282.

Artículo 132.- "Son obligaciones de los patronos:...

XV.- Organizar permanente o periódicamente cursos o enseñanzas de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores, de conformidad con los planes y programas que, de común acuerdo, elaboren con los sindicatos o trabajadores, informando de ellos a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o a las autoridades de Trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Estos podrán implantarse en cada empresa o para varias, en uno o varios establecimientos o departamentos o secciones de los mismos, por personal propio o por profesores técnicos especialmente contratados, o por conducto de escuelas o institutos especializados o por alguna otra modalidad. Las autoridades del Trabajo, vigilarán la ejecución de los cursos o enseñanzas.

Es evidente que una variedad tal de posibilidades constituía una solución de claro sabor patronal. Inclusive es justo aclarar que la iniciativa de Ley no había sido redactada en esos términos. En ella la **fracción XV** facultaba a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a las Autoridades del Trabajo de los Estados, Territorios y Distrito Federal, "**previa consulta con las organizaciones de trabajadores y de patronos**" para elaborar los respectivos planes y programas. Fue la Cámara de Diputados la que, con mano generosa en favor del Sector Patronal, substituyó la **fracción XV** de la iniciativa por otro texto -el arriba reproducido- que dicen había sido propuesto por la Comisión Patronal que analizó con los redactores de la iniciativa su proyecto.

Lo real es que la obligación resultó inocua. Sólo aquellos industriales que por su propia decisión quisieron hacerlo, establecieron reglas de capacitación y adiestramiento generalmente por la vía de la contratación colectiva (39)

e) **Antecedentes de la Comisión Mixta de Escalafón**

El escalafón es uno de los temas que con mayor detenimiento aborda la **Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado**. Seguramente ello se debe a la importancia que para los trabajadores representa el poder obtener puestos de mayor categoría y salario sin perder los derechos de antigüedad en el servicio.

Podríamos definir el escalafón como una lista de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que constan además por supuesto de su nombre, datos relativos a la prestación del Servicio, su antigüedad y su capacidad y cumplimiento.

El ascenso escalafonario era en la **Ley Federal del Trabajo de 1931**, referido únicamente a la antigüedad en el servicio: esto se conocía vulgarmente como "escalafón ciego", ya que no veía más que un aspecto, la antigüedad, para crear el derecho al ascenso. La **Ley Federal del Trabajo de 1970** varía ese criterio, estableciendo la preferencia en primer lugar por aptitud para el cargo y en segundo lugar por antigüedad, pero como condición al ascenso, en caso de igualdad a la antigüedad y además señala que si el patrón no ha cumplido con la obligación de capacitar a sus trabajadores se tomará en cuenta la antigüedad, se vuelve en gran

(39) DE BUEN I., Néstor. Ob. Cit., Pág. 285.

medida al antiguo vicio. Esta situación en la **Ley de 1970** hizo decir en tono irónico al Profesor **Manuel Marván** que se trata ahora de un "**escalafón tuerto**".

En el caso de los **Trabajadores al Servicio del Estado** no sucede lo apuntado, ya que en su **artículo 50**, menciona cuáles son los factores escalafonarios, en un orden descendente, primero los conocimientos que indica que se trata de la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.

Si existen varios candidatos con las mismas capacidades de conocimiento, se pasa al otro factor, que es aptitud, que el mismo numeral define como la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

Si persiste el empate entre solicitantes se pasa entonces a la antigüedad, que corresponde al tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente; ahora bien si se trata de un trabajador que hubiera sido reasignado por reorganización o por descentralización administrativa, procedente de otra dependencia sujeta a la misma Ley, se tomará en cuenta también su antigüedad anterior, aún cuando esa reasignación hubiera sido solicitada por el interesado.

Estas disposiciones se aplican en lo general a los servidores públicos, pero en el caso de plazas superiores en materia médica, de quienes presten servicios al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), las plazas estarán sujetas a exámenes de oposición entre los trabajadores

de la propia Institución. Como curiosidad jurídica, esta disposición señala que la Comisión de Escalafón se asesorará de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía; estas Academias son instituciones científicas privadas, pero de gran prestigio en el medio médico.

Como pudiera darse el caso de que se declarara desierto el concurso se abrirá uno nuevo entre todos los médicos de la especialidad en el país. El concurso abierto será calificado por los mismos organismos, ya que no existe otra disposición en contrario.

La Comisión de Escalafón, asignará las plazas vacantes a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten tener la capacidad y el derecho para ocupar dichas plazas.(40)

Cabe decir que cuando aparecieron estas disposiciones se produjeron algunas críticas señalando que en esa forma los trabajadores muy antiguos serían desplazados por jóvenes mejor preparados; ésto resulta cierto, pero es necesario tener en cuenta que el servicio público requiere, en forma básica, eficiencia para el cumplimiento de los fines del Estado, que son dar servicio al pueblo con los mejores resultados posibles.

Otros factores a tomarse en cuenta, en forma secundaria, son de carácter social como es el hecho de que, en caso de igualdad en todos los factores escalafonarios, se aceptará a aquel que demuestre ser el único que aporte ingresos a la familia y si

(40) DE BUEN L., Néstor. *Ob. Cit.*, Pág. 290.

son dos o más los que se encuentran en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor antigüedad en la dependencia.

f) Factores Escalafonarios Conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Artículo 50.- Son factores escalafonarios:

- I. Los conocimientos: En cuanto a los conocimientos se refiere, es requisito indispensable que los trabajadores posean los principios teóricos y prácticos para tener acceso a la plaza que de acuerdo al Escalafón proceda, sin embargo, nos damos cuenta de que una gran mayoría de ellos no sólo cuentan con dicho factor, sino que tienen una preparación profesional o técnica para poder ocupar una plaza acorde a dichos conocimientos, además de servir como maestros para enseñar a los trabajadores de nuevo ingreso, de base o de confianza.⁽⁴¹⁾

- II. La aptitud: Es uno de los factores con que debe contar el trabajador para llevar a cabo una actividad determinada ya que es la suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y eficiencia que debe mostrar para tener acceso al Escalafón. Existen muchos casos en que aparte de la aptitud, los trabajadores cuentan con una preparación profesional, es decir, con una o más carreras, por lo que consideramos que dichos trabajadores deberían ocupar las

(41) CANTON Moller, Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Edit. Pac, S.A. de C.V. México, 1985. Pág. 121.

plazas que de acuerdo a su nivel académico les corresponde, mejorando así su nivel de vida y el de su familia.

III. La antigüedad: Este otro factor escalafonario que consiste, en el tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente o a otras distintas cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, hemos observado que este factor es muy importante para el escalafón, ya que significa un cúmulo de experiencias que van a servir para dar un mejor servicio, así como para enseñar a los trabajadores de nuevo ingreso, pues por tener tanto tiempo laborando han llegado a dominar completamente el área o áreas que le han sido asignadas.

IV. La disciplina y puntualidad: Estos son factores determinantes que colocan a los trabajadores como candidatos para ocupar mejores plazas de acuerdo al escalafón, de esta manera demuestran interés por su trabajo y colaboran para dar una mejor prestación de servicios dentro de la dependencia correspondiente.

Se entiende:

- a) **Por conocimientos:** La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza.
- b) **Por aptitud:** La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada.

- c) **Por antigüedad:** El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otras distintas, cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios o de los efectos de la desconcentración administrativa, aún cuando la reasignación tuviera lugar por voluntad del trabajador.(42)

En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las plazas de Directores y Subdirectores de Clínicas, Jefes de División Quirúrgica y de División Médica, Jefes de Servicios de Especialidad Médica y Quirúrgica, y Jefes de Laboratorio Médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesorará de las Academias Nacionales de Medicina y Cirugía, según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las Academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de Jefes de División de Medicina y Cirugía, Jefes de Especialidades Médicas y Quirúrgicas, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República.

Los convenios de oposición a que se refiere el artículo comentado, se detalla únicamente para el servicio médico del ISSSTE, lo cual hace suponer la concurrencia de verdaderos especialistas en la materia en perjuicio de la antigüedad general, ya que en el resto de la burocracia y de las demás

(42) CANTON Moller, Miguel. Ob. Cit. Pág. 123.

categorías, la decisión de la preferencia de ascenso corresponde a la Comisión Mixta de Escalafón de naturaleza paritaria.

Artículo 51.- Las vacantes se otorgarán a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que acrediten mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios.

En igualdad de condiciones tendrá prioridad el trabajador que acredite ser la única fuente de ingresos de su familia, o cuando existan varios en esta situación, se preferirá al que demuestre mayor tiempo de servicios prestados dentro de la misma unidad burocrática.

De acuerdo al artículo anterior es requisito indispensable para obtener un ascenso, que el trabajador ocupe en calidad de planta las plazas de grado inmediato inferior a la vacante que se presente y que acredite mejores derechos en la valoración y calificación de los factores escalafonarios, sin embargo, y de acuerdo a este mismo capítulo, vemos que se da preferencia al trabajador o trabajadores que acrediten ser la única fuente de ingresos de su familia o al que demuestre mayor antigüedad dentro de la misma unidad burocrática dejando de lado los demás factores escalafonarios denotando condicionantes para lograr un ascenso o como en el caso de un trabajador que desempeña provisionalmente una plaza superior, no puede tener derecho a que se le otorgue también en forma provisional otra plaza aún mayor, lo que significa: escalafón, nulidad de dictamen y de nombramiento consecuente.(43)

(43) CANTON Moller, Miguel. Ob. Cit. Pág. 127.

Artículo 52.- Los factores escalafonarios se calificarán por medio de los trabajadores o a través de los sistemas adecuados de registro y evaluación que señalen los reglamentos. El personal de cada dependencia será clasificado según sus categorías, en los grupos que señala el **artículo 20** de esta Ley.

CAPITULO III

DERECHO COMPARADO

A) La Organización Internacional del Trabajo y la Formación Profesional

La Organización Internacional del Trabajo a través de la conferencia general congregada en Ginebra en su Cuadragésima reunión adoptó el día veintisiete de junio de mil novecientos sesenta y dos la Recomendación 117 sobre la formación profesional. Posteriormente en la Sexagésima reunión celebrada en la misma ciudad, aprobó el convenio 142 que denominó "convenio sobre la orientación profesional en el desarrollo de los recursos humanos" (Pueden verse ambos textos en "Régimen jurídico de la capacitación y adiestramiento" de Amado R. Díaz G., COPARMEX, 1a ed., 1979, Monterrey, México, pp. 108-133).

La Recomendación 117 se destina a los trabajadores hasta el grado de capataz, exceptuándose a los trabajadores del mar y de la agricultura a los que se refieren otras Recomendaciones (de 1946 y 1956, respectivamente). Incluye, en un extenso capitulo, las bases para un sistema de formación -expresión genérica que envuelve a la capacitación y al adiestramiento- cuya responsabilidad habrá de corresponder, en primer término, a los propios países, y en segundo lugar, a los organismos privados. Entre otras cosas, se determinan el grado de colaboración que habrán de proporcionar los organismos de empleadores y de trabajadores; la conveniencia de compilar información de manera regular sobre las posibilidades de formación para cada ocupación; la necesidad de proveer a la debida orientación profesional y de selección y la regulación de la preparación pre-profesional. Se sugieren los procedimientos para la organización de la formación (a base de un análisis sistemático del trabajo, de las capacidades y conocimientos profesionales y de las medidas de seguridad e higiene); los métodos y medios de formación que habrán de adaptarse al grado de instrucción, a la edad, a la condición y a la experiencia de los educandos; las políticas empresariales para la formación de sus trabajadores, con planes, programas e instructores propios y las reglas para el aprendizaje y para la formación acelerada. En particular se formulan recomendaciones especiales respecto del personal docente adscrito a las instituciones de formación profesional y a las empresas. Por último, con vista a la situación de los países en vías de industrialización, se plantean sugerencias importantes, tanto en orden a la formulación de inventarios de sus necesidades y recursos actuales y futuros de mano de obra, como a la posible colaboración internacional que puede, inclusive, prestarse al nivel de establecimiento entre países limítrofes, de medios comunes de formación.

El Convenio 142, redactado en sólo trece artículos, impone a los suscriptores la obligación de adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos en el

campo de la orientación y formación profesionales, que habrán de vincularse estrechamente con los servicios públicos de empleo. Es obvio que dichas políticas, tal como lo establece el **artículo 1.3** habrán de adaptarse a las condiciones nacionales. En todo caso se sugiere que los sistemas de formación profesional comprendan todos los sectores de la economía y todos los niveles de calificación y responsabilidad (**artículo 4**) y que en la implantación de los respectivos sistemas se obtenga la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de cualquier otro organismo interesado (**artículo 5**).

El convenio 142 ha sido ratificado por México de acuerdo a la publicación llevada a cabo en el **Diario Oficial** de 24 de diciembre de 1978. Su influencia y la de la Recomendación 117 en nuestras disposiciones legales es evidente.⁽⁴⁴⁾

B) Estados Unidos

En los Estados Unidos, **agencia** significa:

- a) Departamento ejecutivo;
- b) Establecimiento independiente;
- c) Corporación gubernamental;
- d) Despacho del congreso;
- e) Imprenta del gobierno; y
- f) El Gobierno del Distrito de Columbia;

(44) DE BUEN L., Néstor, Op. Cit., Tomo 1. Pág. 203.

Empleado significa:

- a) El empleado individual que se encuentra en una agencia; y empleado
- b) Oficial comisionado.

Entrenamiento significa el proceso de hacer disponible a un empleado, y colocarlo enrolándolo en un trabajo que esté planeado, preparado, y coordinado por un programa, con sistemas, o instrucción de rutina, o de educación, en ciencias, profesional, técnica, mecánica, comercio, fiscal, administrativa, u otros campos que estén relacionados con la función del empleado en los deberes oficiales del gobierno, en coordinación con el incremento del conocimiento, progresos, habilidades, pericias, y calificaciones del empleado en su obra de deberes oficiales.

Apoyo gubernamental significa: control substancial por el gobierno, de los servicios de cualquier personal civil y militar del gobierno, y

No apoyo gubernamental significa:

- a) El gobierno de un estado o de un territorio o posesión de los Estados Unidos, incluyendo el bienestar de Puerto Rico, y de las organizaciones gubernamentales interestatales, o unidad, subdivisión, o instrumentación de cualquiera de los siguientes;
- b) Gobierno extranjero u organización internacional, o instrumentación similar, las cuales son designadas por el presidente;

- c) Una búsqueda médica, científica, técnica, educacional, o profesional, fundación u organización;
- d) Firmas de negocios, comercios, industrias, corporaciones, asociaciones, o ser propietarios de cualquier otra organización;
- e) Personas que sean de otra categoría que no sean civiles o militares pero que estén dentro del personal del gobierno; y
- f) De los servicios y propiedad de cualquier equipo de entrenamiento.

Establecimiento de Programas de Entrenamiento, Capacitación y Adiestramiento.

Incrementar la economía y eficiencia de las operaciones de la agencia y así como la elevación de las acciones comunes de los empleados en sus deberes oficiales y de su nivel óptimo de habilidades, la cabeza de la agencia, establecerá, operará, y mantendrá un programa o programas, plan, o planes para entrenamiento de los empleados que se encuentren dentro o fuera de la agencia por, en, y causa de un no de apoyo gubernamental, o con apoyo gubernamental. Cada programa, y plan, deberá:

- 1.- Conforme a los principios, modelos, y requerimientos relacionados en las regulaciones preescritas;
- 2.- Proveerse del control para una adecuada administración por vía de una autoridad apropiada; y

- 3.- Proveer del alentamiento, el entrenamiento propio por empleados que darán resultados en un reconocimiento apropiado de las metas en adelantos, habilidades, y capacidades.

Dos o más agencias unidas podrán operar en un programa de entrenamiento.

Entrenamiento Adicional para Empleados Gubernamentales

- a) Se usarán los términos anteriores de agencia, empleados, gobierno, entrenamiento;
- b) Entrenamiento entre agencias significa entrenamiento proporcionado por una agencia para con otras o compartir funciones con dos o más agencias.

Es política del gobierno de los Estados Unidos el desarrollo de los empleados a través del establecimiento de operaciones de progreso y programas de entrenamiento efectivos, de ese modo dan mejoramiento al servicio público, incrementando la eficiencia y la economía, construyendo y reteniendo una fuerza de destrezas y empleados eficientes, e instalando y usando las más modernas prácticas y técnicas en la conducta de los negocios del gobierno.

La comisión del servicio civil proporcionará líderes y guías para asegurar esa política.

Responsabilidades de la Comisión del Servicio Civil

La comisión planeará y promoverá el desarrollo, mejoramiento, coordinación, y evaluación del entrenamiento.

La comisión deberá:

- a) Consultar al presidente en significados para adicionar y fortalecer los programas de entrenamiento;
- b) Un consejo de cabezas de agencias y de otras agencias oficiales en el mejoramiento del entrenamiento;
- c) Asistir a las agencias para el desarrollo de programas y financiar planes para entrenamiento, proporcionar consejos, información, y asistencia en las agencias en planeación, programación, presupuestos, operación, y evaluación de los programas de entrenamiento;
- d) Identificar las áreas funcionales, en las cuales la actividad de entrenamiento de la nueva o expandida interagencia es necesitada e igualar conductas de entrenamiento o coordinar las agencias para tener una competencia substantiva y poder;
- e) Coordinar la conducta del entrenamiento interagencias por y para agencias;
- f) Alentar a las agencias para hacer el uso apropiado de los recursos del entrenamiento no apoyado por el gobierno;

- g) Desarrollar, instalar, y mantener un sistema que proporcione al entrenamiento un banco de datos, para poder sobrellevar sus funciones y proporcionar una oficina de asistencia para el presidente;

Responsabilidades y Operaciones de la Agencia

La cabeza de cada agencia planeará, programará, presupuestará, operará, y evaluará los programas de entrenamiento.

La cabeza de cada agencia deberá:

- a) Alentar el desarrollo propio de los empleados creando trabajos de desarrollo ambiental en la cual el desarrollo propio se verá fomentado, para el aseguramiento de esas oportunidades de entrenamiento y de los materiales de estudio propio deben ser proporcionados y encontrados razonables por el empleado, y por el reconocimiento de la iniciativa propia en la función;
- b) Proporcionar al empleado un entrenamiento sin considerar su raza, credo, color, nación, sexo, u otras razones sin conexo para las necesidades del entrenamiento;
- c) Establecer y hacer el mejor uso del apoyo de la agencia para el entrenamiento de empleados;
- d) Extender los programas de entrenamiento para empleados de otras agencias y asignar a sus empleados para el entrenamiento de interagencias, siempre y cuando esto resulte en un mejor entrenamiento, en mejoría de servicios, o salvaguardando los intereses del gobierno;

- e) Establecer el apoyo del entrenamiento de interagencias en áreas de esencial competencia la cual será coordinada por la comisión del servicio civil; y
- f) El uso de los recursos de entrenamiento apropiados, cuando no sea apoyado por el gobierno.

Al Ir Llevando Estas Responsabilidades, la Cabeza de la Agencia Deberá Llevar la Orden y Regulaciones del Servicio Civil:

- a) Revisar periódicamente, no menos que un periodo anual, el programa de las agencias, para identificar las necesidades, y así atraer más acciones efectivas al menor costo posible;
- b) Analizar periódicamente la conducta individual del empleado en las necesidades del entrenamiento relacionado con los objetivos del programa;
- c) Conducta relacionada en la búsqueda de objetivos para entrenamiento y requeridos por los programas en el mejoramiento y eficiencia;
- d) Planes, programas, y evaluaciones de entrenamiento a corto y largo plazos necesitarán ocupaciones, organizaciones, u otros grupos apropiados;
- e) Establecer prioridades en las necesidades del entrenamiento, y del uso proporcionado de los fondos y horas trabajo;

- f) Utilización de la flexibilidad en las asignaciones del trabajo para que sea proporcionada la experiencia la cual promoverá el crecimiento de liderazgo en una mejor calidad y en una mejor cantidad del trabajo hecho;
- g) Establecer apoyo al entrenamiento y a los servicios que sean necesarios;
- h) Establecer el criterio para la selección de empleados para entrenamiento; y
- i) Aprobar cualquier contribución, premios, o pagos a los empleados autorizados por esta orden de regulaciones de la comisión del servicio civil.

La Comisión del Presidente en Intercambio de Personal

Considerando que la cercana cooperación entre gobierno y sector privado es esencial para el futuro progreso de la nación;

Considerando a ambas al gobierno y al sector privado serán enriquecidas si los jóvenes ejecutivos de cada sector se les da la oportunidad de trabajar en otros sectores en desafío y responsabilidades de las posiciones; y

Considerando al panel consultativo de consejo del presidente en intercambio de personal tendrá la recomendación del establecimiento de un presidente de comisión en personal de intercambio para implementar un programa formal de intercambio ejecutivo;

Ahora, por esta razón, en virtud de la autoridad a mi cargo como presidente de los Estados Unidos doy orden a lo siguiente:

Establecimiento de la comisión:

- a) Debe ya estar establecida la Comisión del presidente en intercambio de personal.
- b) La comisión estará compuesta de oficiales semejantes en el departamento federal y de agencias y de igualdad de personas del sector privado, el principal ejecutivo designará el presidente. Los miembros de la comisión y la presidencia servirán dos años.
- c) Miembros de la comisión que sean oficiales o empleados del gobierno federal no recibirán compensación adicional, y miembros que no sean oficiales, o empleados federales servirán sin compensación pero serán provistos de gastos de viaje, y subsistencia, autorizados por la ley.

Funciones de la Comisión**La comisión deberá:**

- a) Desarrollar el programa de intercambio ejecutivo bajo la promesa de que los jóvenes ejecutivos de los departamento federales y de las agencias y del sector privado sean seleccionados como ejecutivos de intercambio y colocarlos en ofertas desafiantes y de responsabilidades en el otro sector.
- b) Desarrollar el programa de educación, para colocar la experiencia en el trabajo de ejecutivos de intercambio en el amplio contexto del gobierno y del sector privado.

- c) supervisión y análisis de las operaciones del programa, y hacer recomendaciones al presidente en los caminos del promocionamiento del intercambio entre el gobierno y del sector privado.

Departamentos Federales y Agencias

- a) Cada departamento federal y agencia cooperará con la comisión y procurará con semejante asistencia mientras que el presidente haga la petición en conexión con el programa.
- b) La cabeza de cada departamento federal y agencia designará al funcionario presidencial quien no será miembro de la comisión para servir como coordinación en la comisión.
- c) La comisión del servicio civil proporcionará a la comisión con servicios administrativos, apoyo sectorial, y costos de traslado, autorizados por la ley.

Entrenamiento

Definiciones

Determinando las necesidades del entrenamiento.

Revisión de las necesidades del entrenamiento.

Establecimiento de los programas de entrenamiento.

Alcance y conducta general de los programas de entrenamiento.

Selección y asignamiento de entrenadores.

Utilización de entrenadores.

Evaluación del entrenamiento.

Entrenamiento entre agencias.

Establecimiento y utilización del entrenamiento de interagencias.

Entrenamiento sin apoyo gubernamental.

Determinando el origen del entrenamiento.

Selección del entrenamiento sin apoyo gubernamental.

Prohibiciones generales del entrenamiento sin apoyo gubernamental.

Prohibiciones del entrenamiento sin apoyo gubernamental defendiendo la caída del gobierno por la fuerza o la violencia.

Servicio civil continuo.

Abandono de limitaciones del entrenamiento de empleados sin apoyo gubernamental.

Computando el tiempo del entrenamiento sin apoyo gubernamental.

Acuerdos para continuar el servicio.

Fracaso para complementar los acuerdos para continuar en servicio.

Excepciones para la necesidad de un grado académico de entrenamiento para remediar, reestablecer los problemas retenidos.

Pago de los gastos de entrenamiento.

Determinación de los gastos necesarios del entrenamiento.

Prohibición del pago por premio.

Pagos subsistentes por entrenamiento asignado o extendido.

Protección de los intereses del gobierno en entrenamientos incompletos.

Registros de gastos de entrenamiento.

Aceptación de contribuciones, premios y pagos de organizaciones no gubernamentales.

Alcance.

Autoridad en agencias para autorizar la aceptación.

Delegación de autoridad para autorizar la aceptación.

Aceptación de contribuciones, premios y pagos.

Identificación de la organización cuando participan más de uno.

Registros.

Reservada.

Reportes e intercambio de información del entrenamiento.

Reportes

Intercambio de información del entrenamiento.⁽⁴⁵⁾

Disposiciones Generales

Definiciones

Entrenamiento por en o a través del apoyo gubernamental significa el entrenamiento que es conducido por personal civil o militar del gobierno actuando con carácter oficial o controlados por el gobierno, cualquier otro entrenamiento que no se ubique dentro del antes descrito será el llamado entrenamiento sin apoyo gubernamental.

⁽⁴⁵⁾ *Code Federal Regulation EE.UU. St. Paul. Minn. West. Publishing Co. United States, 1993. Title # 20. Page. 153.*

Entrenamiento entre agencias significa el entrenamiento proporcionado por una agencia a otras agencias o compartido por dos o más agencias.

Determinando las Necesidades del Entrenamiento

Análisis de las necesidades del entrenamiento.

Por manejo de los análisis de las necesidades del entrenamiento del código de los Estados Unidos una agencia deberá considerar periódicamente el análisis de las necesidades de entrenamiento sin que exceda ese análisis del periodo anual:

El programa deberá identificar las necesidades del entrenamiento buscando una mejor ejecución o acción al menor costo posible.

Las necesidades del entrenamiento individual de los empleados debe ser acorde con los objetivos del programa de la agencia y

Si es clasificado como corto o largo plazos, el programa necesitará participantes, organización u otros grupos apropiados.

Los análisis deberán ser conducidos tal como la agencia determine que es lo mejor la cual proporcionará las bases para la planeación del entrenamiento la cual estará siempre bajo la dirección de la agencia, de acuerdo al capítulo 41 del título 5 del Código de los Estados Unidos lo conducente a esta parte.

Estableciendo Programas de Entrenamiento

Alcance y conducta general del programa de entrenamiento.

- a) La cabeza de una agencia deberá determinar políticas que gobernarán el entrenamiento de los empleados de la agencia.

Esta política deberá ser expuesta públicamente por escrito e incluyendo el estado de los propósitos del consejo para cuyo entrenamiento será dado y de las asignaciones de responsabilidades para observar esos propósitos logrados.

- b) La cabeza de la agencia deberá tomar acción administrativa tal que permita certificar ésto:

1.- Los planes y programas serán desarrollados para conocer en corto y largo plazo las necesidades de entrenamiento de la agencia.

2.- Las prioridades serán establecidas por los programas de entrenamiento de la agencia.

3.- La provisión es hecha para el uso de los fondos en horas de jornada de acuerdo con las prioridades establecidas en los programas de entrenamiento de la agencia.

4.- El desarrollo del autoempleo deberá ser alentado en un medio ambiente de trabajo que motive el estudio autodidacta de materiales disponibles así como la iniciativa propia para improvisar en el mejoramiento de las acciones sea reconocido.

5.- La información correspondiente con relación a la conducta general del programa de entrenamiento de la agencia debe estar disponible para facilitar que la oficina, el

presidente y el congreso puedan descargar sus respectivas responsabilidades de acuerdo a lo establecido en el capítulo 41 del título 5 del Código de los Estados Unidos.

- c) Los programas de entrenamiento establecidos por agencias de acuerdo al capítulo 41 del título 5 de Estados Unidos para el máximo alcance posible:

1.- Conocer las demás necesidades, considerando las prioridades;

2.- Usar la flexibilidad en la asignación del trabajo, para proporcionar experiencias y promover el crecimiento del empleado, en el propósito de incrementar la calidad y cantidad del trabajo producido, y

3.- Estar integrados con otro tipo de personal de dirección actividades operativas.

- d) Será proporcionado por la agencia el entrenamiento para el empleado, en la cual lo prepara para colocarlo en otra agencia, cuando las condiciones siguientes sean señaladas:

1.- La cabeza de la agencia deberá determinar que el empleado de alguna manera será separado, y bajo qué condiciones seguirá el empleado recibiendo el pago.

2.- Antes de tomar cualquier entrenamiento, la cabeza de la agencia obtendrá verificación de la oficina, que existen expectativas razonables para la colocación en otra agencia.

3.- En selección de un empleado para entrenamiento, la cabeza de la agencia considerará;

- La extensión del cual la destreza, aprendizaje, y habilidades del empleado para poder ser utilizado en la nueva posición;
- La capacidad del empleado para reconocer destrezas y adquirir conocimientos y habilidades necesarias en la nueva posición; y
- Los beneficios para el gobierno, los cuales obtendrán resultados de la retención del empleado en el servicio federal.

Selección y Asignación de las Comitivas

La agencia seguirá la digna promoción de procedimientos, cuando seleccionen a un empleado con carrera o sin carrera condicional para entrenamiento la cual es:

- Parte de un acuerdo de entrenamiento autorizado.
- Parte del programa de promoción, o
- Solicitar antes al empleado que será considerado para una promoción.

Con relación a la selección y asignación de empleados para entrenamiento por, en, o por causa de un no apoyo gubernamental, la cabeza de la agencia proporcionará que cada asignación de un empleado, esté ubicado dentro de los límites continentales de Estados Unidos; para entrenar fuera de los límites será aprobado por una designación específica oficial por los altos ejecutivos de la agencia.

La cabeza de la agencia contendrá los procedimientos necesarios para asegurar que la selección del empleado para entrenamiento está hecho sin considerar raza, color, religión, sexo, origen, edad, u otros factores en relación con las necesidades del entrenamiento.

Utilización de la comitiva.

Una agencia, en posición de cambios, considerará los entrenamientos y desarrollo mismo de actividades tomadas por los empleados.

Evaluación del entrenamiento.

Una agencia evaluará los resultados y efectos de entrenamiento. Tal evaluación será conducida de igual manera y de igual frecuencia hasta que la cabeza de la agencia considere apropiado.

Entrenamiento de Interagencias.

Establecimiento y utilización del entrenamiento interagencias.

Una agencia extenderá los programas de entrenamiento para el desarrollo de sus propios empleados para emplearlos en otras agencias (y para emplearlos en las organizaciones federales), cuando ésto resulte en un mejor entrenamiento, y perfeccionamiento de los servicios, o salvaguardando los intereses del gobierno.

Una agencia asignará a los empleados para proporcionarles el entrenamiento de interagencias, cuando éste resulte en un mejor entrenamiento, y perfeccionamiento de los servicios, o salvaguardando los intereses del gobierno.

Entrenamiento a través de un no apoyo gubernamental.

Determinando la fuente del entrenamiento.

Si el entrenamiento no es razonable como para con los intereses del gobierno, la agencia usará dicha facilidad como un apoyo gubernamental. La cabeza de la agencia podrá determinar que el entrenamiento no es razonable conforme a los límites gubernamentales cuando cada una de las siguientes condiciones sean reconocidas:

No existe entrenamiento en el interior de una agencia, que la razón de la información haya sido omitida y que su entrenamiento haya sido descubierto por parte del gobierno. (facilidad de entrenamiento en otra agencia o interagencia) la cual quiere ser contratada y conocer lo más adecuado para sus necesidades; o

Un entrenamiento encontrado adecuado con los intereses del gobierno, será más caro, por los costos de la distancia, tiempo u otros factores, que el entrenamiento encontrado con no facilidades gubernamentales la cual quiere adecuar conocimientos de sus necesidades.

Selección de un entrenamiento por un no apoyo gubernamental.

Una agencia usará como principal criterio la selección de un entrenamiento de no de facilidades gubernamentales, la habilidad de las facilidades para conocer las

necesidades del entrenamiento de la agencia en efectividad, en economía, y en su tiempo de moda.

Una agencia no alojará el entrenamiento de no apoyo gubernamental que discrimine la raza, color, religión, origen, en la admisión u en la subsecuente relación con estudiantes.

Prohibiciones generales, entrenamiento a través de un no de facilidades gubernamentales.

Una agencia no podrá autorizar el entrenamiento de un empleado a través del no apoyo gubernamental con el propósito de estar haciendo una promoción si otro empleado dentro de la agencia es:

- 1) igualdad en habilidad;
- 2) totalmente calificado para la posición, y
- 3) encontrarse cerca o a distancia razonable de la posición.

La cabeza de la agencia establecerá políticas y procedimientos que consideren razonables y necesarias relacionando las áreas de consideración y de las determinaciones concernientes.

- 1- habilidad
- 2- aptitudes
- 3- búsqueda
- 4- calificaciones; y
- 5- localización geográfica

Cuando el entrenamiento por, en o a través de un de facilidades gubernamentales exceda 120 horas en un programa singular, o sea usado para preparar al empleado en otra diferente actividad, la cabeza de la agencia deberá determinar, antes de la autorización del entrenamiento, las funciones de la cual dicho entrenamiento podrá necesitar y que no pueden ser asumidas por otro empleado.

Prohibición del entrenamiento por causa de un no de facilidades gubernamentales intercediendo el lance del gobierno por la fuerza o la violencia.

La cabeza de la agencia hará la determinación que los pagos del entrenamiento por, en, o a través de un no de facilidades gubernamentales no estén en violación con la sección 4107 (a) (1) y (2) del título 5, del Código de Estados Unidos.

Abandono de limitaciones en entrenamiento de empleados por causa de un no de facilidades gubernamentales.

La cabeza de la agencia podrá abandonar la limitación en la sección 4106 (a) (1) del título 5, del Código de Estados Unidos, si es de interés público porque el entrenamiento de un no de facilidades gubernamentales es la única búsqueda de entrenamiento o si es afectiva como, y menos costable que, un entrenamiento con facilidades gubernamentales.

Con fundamento al capítulo 41 del título 5, del Código de Estados Unidos y con relación a esta parte, un empleado con menos de un año de servicio civil continuo en el gobierno es elegible de entrenamiento para, en, o a través de un no de facilidades gubernamentales hasta ir encontrando por parte de la cabeza de la agencia el objetivo deseado del entrenamiento y hasta que el empleado haya completado un año de

servicio civil continuo en el gobierno, si no sería contrario a los intereses del gobierno.

La cabeza de la agencia podrá abandonar las limitaciones en la sección 4106 (a) (1) y (3) del título 5, del Código de Estados Unidos para:

Acuerdos para continuar en servicio.

De existir el acuerdo, por escrito, y antes de su ratificación para establecer el entrenamiento por, en, o por causa de un no de facilidades gubernamentales establecerá las condiciones.

El tiempo que el empleado deberá acordar será hasta tres veces la duración del periodo de entrenamiento de no de facilidades gubernamentales.

El periodo de tiempo que un empleado requiera acordar para continuar en el servicio de la agencia comenzará en el primer día de trabajo después del fin del entrenamiento cubierto por acuerdo establecido, y esto no incluye el servicio de no pago.

Los egresos incurridos por el gobierno en conexión con su entrenamiento significa costos de entrenamiento con fundamento en la sección 4109 (a) (2) del título 5, del Código de Estados Unidos pero no comprende el pago de salario, o compensación.

Si un empleado seleccionado para entrenamiento por, en o a través de un de facilidades gubernamentales que involucre el no gasto del gobierno, que sea otro, como su propio sueldo.⁽⁴⁶⁾

C) España

En la actualidad, los escalafones no tienen una finalidad operativa que vaya más allá de servir de censo, por orden de antigüedad y de número de oposición, de los funcionarios de un Cuerpo o Escala. No obstante, también tiene aplicación para reservar algunos puestos de trabajo (plazas escalafonadas) que quedan adscritos a un Cuerpo o Escala determinado.

Los ascensos por escalafón están prácticamente desterrados de la Administración Española, aun cuando quedan algunos vestigios en cuerpos como Notarios, Registradores de la Propiedad, corredores de comercio, la carrera diplomática o los cuerpos especiales de la Administración de Justicia (Jueces, Fiscales y Secretarios).

Respecto del adiestramiento y capacitación de los funcionarios públicos, éste debe de contemplarse desde dos perspectivas distintas:

Antes de entrar al servicio de la Administración.

Una vez superada la fase de concurso-oposición, sistema habitual de acceso a la función pública, es necesario superar un curso de formación, como requisito previo al ingreso como funcionario.

⁽⁴⁶⁾ *United States Code Annotated Government Organization and Employers. U.S. Government, Printing Office Washington, D.C. 1993. Title # 5, Page, 206.*

Desde la posición de funcionario de carrera.

La formación y capacitación de los funcionarios se produce en tres ámbitos diferentes.

En primer lugar, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, que convoca, con periodicidad anual, cursos de formación para todos los niveles de funcionarios y que se dirigen a todos aquellos que integran la Administración Civil del Estado.

En segundo lugar, desde el Ministerio u Organismo Autónomo correspondiente. En este sentido, se llevan a cabo cursos de formación de contenidos específicos en razón del Ministerio u Organismo Autónomo de que se trate, que además van dirigidos, de manera exclusiva, para los funcionarios que prestan servicios en los mismos.

En tercer lugar, e igualmente desde el ámbito de un Ministerio u Organismo Autónomo, se programan anualmente cursos de formación dirigidos exclusivamente a funcionarios que ocupan determinados puestos de trabajo que tienen una relación directa con el curso que se imparte.

Todo lo anterior debe entenderse referido exclusivamente a la Administración del Estado, por cuanto que las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales tiene sistemas propios de formación que suelen desarrollar de manera independiente en colaboración con Centros de formación de la Administración del Estado.

La importancia que actualmente se concede a la formación de los funcionarios en España es muy notable, hasta el punto de que la superación de cursos de formación es considerado un mérito puntuable para poder obtener, por concurso, un determinado puesto de trabajo.⁽⁴⁷⁾

Perfeccionamiento

Artículo 33. Los funcionarios de los Cuerpos Generales tienen el deber de asistir, previa autorización del Subsecretario del Departamento en que presten sus servicios, a cursos de perfeccionamiento con la periodicidad y características que establezca la Presidencia del Gobierno, sin perjuicio de las enseñanzas que se organicen en cada Ministerio en relación con la materia de su competencia.

Artículo 34. Los diferentes Departamentos ministeriales, en colaboración con el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, podrán organizar cursos de perfeccionamiento para los funcionarios de los Cuerpos especiales.

Artículo 35. Los distintos grados y cursos de perfeccionamiento seguidos por los funcionarios, así como los certificados de aptitud y de estudios, se anotarán en la hoja de servicios de los interesados.

Adquisición y Pérdida de la Condición de Funcionario

Adquisición

⁽⁴⁷⁾ *Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Decreto # 315. Madrid, España, 1992. Pág. 117.*

Artículo 36. La condición de funcionario de carrera se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superar las pruebas de selección y, en su caso, los cursos de formación que sean procedentes.

Normas para Objetivar la Selección del Personal, la Provisión de Puestos de Trabajo y la Promoción Profesional de los Funcionarios

Artículo decimonoveno.- Selección del personal.

Uno. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas.

En las convocatorias para acceso a la Función Pública, las Administraciones Públicas, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de funcionarios debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las comunidades autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.

Dos. El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos

y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.

Tres. Corresponde al Instituto Nacional de Administración Pública la coordinación, control y en su caso la realización de los cursos de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración del Estado, así como las funciones de colaboración y cooperación con los Centros que tengan atribuidas dichas competencias en las restantes Administraciones Públicas.

Artículo vigésimo.- Provisión de puestos de trabajo.

Uno. Los puestos de trabajo adscritos a funcionarios se proveerán de acuerdo con los siguientes procedimientos:

a) **Concurso:** Constituye el sistema normal de provisión y en él se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad.

b) **Libre designación:** Podrán cubrirse por este sistema aquellos puestos que se determinen en las relaciones de puestos de trabajo, en atención a la naturaleza de sus funciones.

En la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos, así como en las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, sólo podrán cubrirse por este sistema los puestos de Subdirector General, Delegados y Directores Regionales o Provinciales, Secretarías de altos cargos, así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo.

c) Las convocatorias para proveer puestos de trabajo por concurso o por libre designación, así como sus correspondientes resoluciones, deberán hacerse públicas en los -Boletines- o -Dianios Oficiales- respectivos, por la autoridad competente para efectuar los nombramientos.

En las convocatorias de concurso deberán incluirse, en todo caso, los siguientes datos y circunstancias:

- Denominación, nivel y localización del puesto.
- Requisitos indispensables para desempeñarlo.
- Baremo para puntuar los méritos.
- Puntuación mínima para la adjudicación de las vacantes convocadas.

Las convocatorias para la provisión de puestos por libre designación incluirán los datos siguientes:

- Denominación, nivel y localización del puesto.
- Requisitos indispensables para desempeñarlo.

Anunciada la convocatoria se concederá un plazo de quince días hábiles para la presentación de solicitudes.

Los nombramientos de libre designación requerirán el informe previo del titular del Centro, Organismo o Unidad a que figure adscrito el puesto convocado.

d) En el ámbito de la Administración del Estado, el Secretario de Estado para la Administración Pública, los Subsecretarios, Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles, por necesidades del servicio, podrán adscribir a los funcionarios que ocupen puestos no singularizados a otros de la misma naturaleza, nivel y complemento específico dentro de la misma localidad.

e) Los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional.

Los funcionarios que accedan a un puesto de trabajo por el procedimiento de concurso, podrán ser removidos por causas sobrevenidas derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo, realizada a través de las relaciones de puestos de trabajo, que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria, o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto. La remoción se efectuará previo expediente contradictorio mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, oída la Junta de Personal correspondiente.

A los funcionarios afectados por lo previsto en este apartado les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21.2, b) de la presente Ley.

f) Los funcionarios deberán permanecer en cada puesto de trabajo un mínimo de dos años para poder participar en los concursos de provisión de puestos de trabajo, salvo

en el ámbito de una Secretaría de Estado, de un Departamento Ministerial en defecto de aquélla, o en el supuesto previsto en el párrafo segundo del apartado e) del número 1 de este artículo, así como por supresión del puesto de trabajo.

Dos. El Gobierno y en el ámbito de sus competencias los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Pleno de las Corporaciones Locales determinarán el número de puestos, con sus características y retribuciones, reservados a personal eventual, siempre dentro de los créditos presupuestarios consignados al efecto.

El personal eventual sólo ejercerá funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial, y su nombramiento y cese, que serán libres, corresponden exclusivamente a los Ministros y a los Secretarios de Estado y, en su caso, a los Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los Presidentes de las Corporaciones Locales. El personal eventual cesará automáticamente cuando cese la autoridad a la que preste su función de confianza o asesoramiento.

Tres. En ningún caso el desempeño de un puesto de trabajo reservado a personal eventual constituirá mérito para el acceso a la Función Pública o la promoción interna.

Artículo vigésimo primero.- Promoción Profesional.

Uno. El grado personal:

- a) Los puestos de trabajo se clasifican en treinta niveles.

- b) El Gobierno y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas determinarán los intervalos que correspondan a cada Cuerpo o Escala.
- c) Todo funcionario posee un grado personal que corresponderá a alguno de los niveles en que se clasifiquen los puestos de trabajo.
- d) El grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de nivel correspondiente durante dos años continuados o tres con interrupción. Si durante el tiempo en que el funcionario desempeña un puesto se modificase el nivel del mismo, el tiempo de desempeño se computará con el nivel más alto en que dicho puesto hubiera estado clasificado.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal, consolidarán cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseyesen, sin que en ningún caso puedan superar el correspondiente al del puesto desempeñado.

- e) La adquisición y los cambios de grado se inscribirán en el Registro de Personal, previo reconocimiento por el Subsecretario del Departamento respectivo y órganos de las demás Administraciones Públicas.
- f) El grado personal podrá adquirirse también mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos que se determinen por el Gobierno, o en el ámbito de sus competencias, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, y el Pleno de las Corporaciones Locales.

El procedimiento de acceso a los cursos y la fijación de los otros requisitos objetivos se fundará exclusivamente en criterios de mérito y capacidad y la selección deberá realizarse mediante concurso.

Dos. La garantía de nivel del puesto de trabajo.

a) Los funcionarios tendrán derecho, cualquiera que sea el puesto de trabajo que desempeñen, al percibo al menos del complemento de destino de los puestos del nivel correspondiente a su grado personal.

b) Los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo, sin obtener otro por los sistemas previstos en el artículo anterior, quedarán a disposición del Subsecretario, Director del Organismo, Delegado del Gobierno o Gobernador Civil u órganos análogos de las demás Administraciones, que les atribuirán el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su Cuerpo o Escala.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, quienes cesen por alteración del contenido o supresión de sus puestos en las relaciones de puestos de trabajo, continuarán percibiendo, en tanto se les atribuye otro puesto y durante un plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al puesto suprimido o cuyo contenido haya sido alterado.

c) El tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales será computado, a efectos de consolidación del grado personal, como prestado en el último puesto desempeñado en la situación de servicio activo o en el que posteriormente se hubiera obtenido por concurso.

Artículo vigésimo segundo.- Fomento de la promoción interna.

1.- Las Administraciones Públicas facilitarán la promoción interna consistente en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un Grupo de titulación a otros de inmediato superior. Los funcionarios deberán para ello poseer la titulación exigida para el ingreso en los últimos, tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan, así como reunir los requisitos y superar las pruebas que para cada caso establezca el Ministerio de las Administraciones Públicas o el Órgano competente de las demás Administraciones Públicas.

Los funcionarios que accedan a otros Cuerpos y Escalas por el sistema de promoción interna tendrán, en todo caso, preferencia para cubrir los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno.

Asimismo, conservarán el grado personal que hubieran consolidado en el Cuerpo o Escala de procedencia, siempre que se encuentre incluido en el intervalo de niveles correspondientes al nuevo Cuerpo o Escala y el tiempo de servicios prestados en aquéllos será de aplicación, en su caso, para la consolidación de grado personal en éste.

Lo dispuesto en el presente artículo será también de aplicación a los funcionarios que accedan por integración a otros Cuerpos o Escalas del mismo Grupo o de Grupo superior de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

2.- A propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas, el Gobierno podrá determinar los Cuerpos y Escalas de la Administración del Estado a los que podrán acceder los funcionarios pertenecientes a otros de su mismo Grupo, siempre

que desempeñen funciones substancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico, se deriven ventajas para la gestión de los servicios, se encuentren en posesión de la titulación académica requerida y superen las correspondientes pruebas.

A estos efectos, en las convocatorias para el ingreso en los referidos Cuerpos y Escalas deberá establecerse la exención de las pruebas encaminadas a acreditar conocimientos ya exigidos para el ingreso en el Cuerpo o Escala de origen.

Artículo vigésimo tercero.- Conceptos retributivos.

Uno. Las retribuciones de los funcionarios son básicas y complementarias.

Dos. son retribuciones básicas:

a) El sueldo que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, clases o categorías.

b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada grupo por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, clase o categoría.

c) Las pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios; se devengarán los meses de junio y diciembre.

Tres. Son retribuciones complementarias:

- a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.
- b) El complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica.⁽⁴⁸⁾

J) México

Todos sabemos que el gran desafío del México Moderno es el de la productividad. Estamos viviendo el tránsito hacia un tipo de sociedad más avanzada, con mayor utilización de tecnología, con mayor racionalidad en el uso de los recursos públicos y con mayor responsabilidad frente a la comunidad a la que servimos.

Del cumplimiento de estas condiciones, depende el futuro, su vigencia en los nuevos sistemas de trabajo y también la posibilidad de mejorar sus condiciones. Sobre todo cuando el trabajo se realiza en organismos de servicio público que viven o vivirán la competencia de un mercado abierto.

Asimismo, las transformaciones económicas y políticas del mundo, generaron en el seno del Gobierno la necesidad de impulsar una iniciativa encaminada a reformar al Estado, construir y consolidar una economía más estable ampliar la democracia, transformar al campo y modernizar la educación.

El servicio público del empleo tiene por objeto acopiar informes y datos que permitan proporcionar ocupación a los trabajadores.

⁽⁴⁸⁾ *Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Decreto # 30. Madrid, España, 1993. Pág. 87.*

El torrente de la Declaración de Derechos Sociales de 1917, las Leyes del Trabajo de las Entidades Federativas, la Ley de 1931, la Ley del Seguro Social de 1943, las Reformas Constitucionales de 1962 y la Ley de 1970, las últimas Reformas Constitucionales y legales de 1977 y 1978, fusionaron en el capítulo cuarto del título once de la Ley vigente, los servicios sociales del empleo y de la capacitación y adiestramiento.

Una acción conjunta de dos principios que persiguen el mismo fin, que es la realización integral del hombre, primero la capacitación del joven, e inmediatamente después, una actividad, empleo o trabajo, adecuado a su preparación, por lo tanto, una fusión en beneficio de los jóvenes y de los adultos, que repercutirá favorablemente en la economía nacional y que será también un anticipo para la sociedad del mañana, ahí donde la economía esté al servicio de todos los hombres.

Las escuelas de la capacitación al servicio de la necesidad que tiene cada hombre de trabajar e indirectamente al servicio del progreso de la economía, o con otras palabras: la capacitación como el inicio para la realización del derecho de cada persona a trabajar.

Capacitar y dar trabajo, pero digno y suficientemente remunerado.

La capacitación y el adiestramiento de los servidores públicos en nuestro país y su relación con el escalafón, actualmente a través del ISSSTE el cual cuenta con un Centro de Capacitación y Productividad de nueva creación, se imparten cursos de capacitación y adiestramiento en diferentes actividades, sólo que resulta insuficiente para cubrir las necesidades de capacitación y adiestramiento de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual cubre con un mínimo el objeto, es importante señalar que

últimamente dependencias como **Solidaridad** y otras del Sector Público, están contribuyendo a proporcionar a sus trabajadores la capacitación y el adiestramiento.⁽⁴⁹⁾

Los Cursos y Programas de Capacitación o Adiestramiento.- Se formulan respecto a cada dependencia, establecimiento, empresa o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

Los trabajadores aprobados en los exámenes de capacitación o adiestramiento, tienen derecho a que la Entidad Instructora les expida las constancias respectivas, mismas que autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la dependencia o empresa, se harán del conocimiento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, por conducto del correspondiente Comité Nacional o a falta de éste, a través de las Autoridades del Trabajo, a fin de aquella los registre y los tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores capacitados que corresponda.

Los Trabajadores al Servicio del Estado reciben constancia por cada curso que toman.

En algunas dependencias existen negativas del trabajador cuando implantado un programa de capacitación se niega a recibirlo éste, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente, dicha capacidad o presentar y aprobar ante la entidad instructora, el examen de suficiencia que señale la Unidad Coordinadora del

⁽⁴⁹⁾ *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1993. Pág. 128.*

Empleo, Capacitación y Adiestramiento. En este último caso se extiende a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales, hacemos la aclaración que no cuentan los servidores públicos con la Unidad Coordinadora del Empleo.

En cuanto a los cursos para comprobar el curso que recibió el trabajador se expiden constancias de habilidades laborales, es el documento expedido por el capacitador, por el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación. Debiendo surtir efectos para fines de ascenso, dentro de la dependencia o empresa en que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento. Si en una dependencia o empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto, la constancia deberá señalar claramente dicha especialidad o nivel ya que el trabajador, mediante examen practicado por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva, acreditará para cuál es apto.

Todas las dependencias y empresas están obligadas a enviar a la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento para su control y registro, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores.

Para avalar la constancia y en cuanto al registro, los certificados, diplomas, títulos que expida el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal serán inscritos en los registros de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, cuando el puesto y categoría correspondientes, figuren en el Catálogo Nacional de Ocupaciones.

Las acciones individuales y colectivas derivadas de la obligación de capacitación y adiestramiento son: Los trabajadores y los patrones, tendrán derecho a ejercerlas, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federales se aplicarán sanciones por incumplimiento a la obligación de presentar los planes de capacitación y adiestramiento.⁽⁵⁰⁾

Obligación del trabajador al que corresponda un puesto.- En los casos en que el patrón haya cumplido la obligación de capacitación, el trabajador al que corresponda el puesto, deberá acreditar que posee los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñarlo.

En los contratos colectivos, se establecerá el procedimiento para que el trabajador compruebe los conocimientos y aptitudes. Bien con el certificado que le hubiese extendido, al terminar los cursos o enseñanzas de capacitación y adiestramiento, con el certificado de algún Instituto o Escuela de Capacitación, por medio de un examen, o de un periodo de prueba no mayor de treinta días, por varios procedimientos o por alguna otra modalidad que se convenga. Si el resultado de la prueba o pruebas no es favorable al trabajador, será llamado al que le siga en antigüedad. En los mismos contratos colectivos se establecerá la manera de cubrir las vacantes, cuando no exista dentro de la empresa o dependencia ningún trabajador con los conocimientos y aptitudes necesarios para desempeñar el puesto.

Las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.- Se constituyen en cada empresa o dependencia y son paritarias y se encargan de vigilar la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la

(50) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993. Pág. 132.*

capacitación y el adiestramiento de los trabajadores y se sugieren las medidas tendientes a perfeccionarlos: todo ésto, conforme a las necesidades de los trabajadores de las empresas o dependencias. La Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, es la encargada de cuidar de su oportuna constitución y de su funcionamiento.

Dicha Unidad Coordinadora del Empleo, sólo existe en las empresas privadas y no en todas, debiendo existir éstas dentro de la Administración Pública.

En nuestro país, no obstante los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de capacitación en el sector público, subsisten hasta la fecha múltiples aspectos que requieren atención:

- Insuficiente información de los perfiles educativos y ocupacionales de quienes prestan sus servicios en la Administración Pública y, por lo tanto, limitadas posibilidades de diagnóstico de las necesidades de capacitación.
- Evaluación también insuficiente de las múltiples acciones de capacitación que realiza habitualmente el sector público, tanto por lo que hace a su pertinencia y calidad como en cuanto a sus efectos ulteriores en la productividad y eficiencia de la función pública.
- Ausencia de políticas y estrategias definidas en materia de capacitación, vinculadas a la estrategia general de modernización de la Administración Pública.
- Desigual desarrollo de la infraestructura de capacitación en las diversas dependencias del sector público.
- Desvinculación entre las diversas instancias que participan en la capacitación de servidores públicos en las distintas dependencias, lo que limita el intercambio de experiencias y la conjunción de esfuerzos para la solución de problemas comunes.

- Tabulador de sueldos inapropiado, rígido e insuficiente, incapaz de reaccionar y anticipar oportunamente las condiciones del mercado laboral.⁽⁵¹⁾

De todo lo anterior se desprende la necesidad de conceder una atención prioritaria al esfuerzo de modernización de la Administración Pública y como parte de él, y a fin de hacer posible el mejoramiento sostenido de la productividad y eficiencia, impulsar el desarrollo de programas permanentes de capacitación de la fuerza del trabajo ocupada en el sector público.

Medida, de la que no negamos que nos simpatiza, lo cierto es que empieza a tener el prestigio que deriva de su eficacia.

Respecto al escalafón para los efectos burocráticos, el escalafón representa una combinación de antigüedad y de cualidades que debe reunir cada empleado, representada por sus conocimientos, su aptitud, su disciplina y puntualidad.

El personal de cada dependencia se clasifica por grupos establecidos por el catálogo de empleos de instructivos para la formación y aplicación del presupuesto de egresos de la Federación. Los trabajadores de otras instituciones sometidas a la Ley se calificarán conforme a las categorías que se establezcan dentro de su régimen interno, los factores escalafonarios se clasificarán por medio de los tabuladores y se deja libertad para utilizar sistemas de registro y evaluación, pudiendo por ello recurrir a la técnica de análisis y evaluación de puestos.

(51) *Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993. Pág. 143.*

Existe la posibilidad de que el anteproyecto del acuerdo sobre productividad y calidad entre el Ejecutivo Nacional y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se firme a la mayor brevedad posible, lo cual será en beneficio de todos los Trabajadores al Servicio del Estado.

Referente a la modernización de las estructuras organizacionales del Gobierno Federal y de los Sindicatos Federales, manifiesta el impulso de una nueva cultura laboral en la que se valore la dedicación al trabajo, la creatividad, así como la cooperación en otras actividades, que propicien ascensos escalafonarios, y la prioridad al desarrollo de los Recursos Humanos en la elaboración de programas de capacitación y adiestramiento permanente a todos los niveles como una actividad asociada al puesto.

Los servicios del empleo y de la capacitación marchan separados en las legislaciones extranjeras que conocemos y tampoco tenemos noticia de que la OIT, Organización Internacional del Trabajo, haya propuesto su unión.

Por lo tanto, podemos afirmar que es otra de las ideas originales del pensamiento político y jurídico de nuestra nación.

En los incisos b y e de este capítulo, hacemos referencia a la capacitación y el adiestramiento, así como al escalafón en E.E.U.U. y España, en la medida que los organismos encargados de dicha información nos los permitieron, con el fin de hacer un marco comparativo entre estos países y el nuestro en cuanto a las materias antes mencionadas, motivo de este trabajo.

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO

A) ACUERDOS Y RESOLUCIONES DE CARACTER INTERNACIONAL

La materia de la capacitación y el adiestramiento ha sido objeto de numerosas conferencias y reuniones internacionales de especialistas de los temas laborales que han constituido fuentes motivadoras de la legislación mexicana.

Podemos señalar, entre otras, la **VII Conferencia Panamericana** celebrada en Montevideo en el año de 1933; las Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo número 57, 60, 8, 88 y 101, y muy especialmente la Recomendación 117 adoptada el 6 de junio de 1962 en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en Ginebra, Suiza. Como fuente muy directa podemos citar también el Convenio 142 titulado "**La orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos**", que fue aprobado en la

conferencia General de la OIT convocada en Ginebra, Suiza, el 4 de junio de 1975 en su sexagésima reunión.

Algunos de los conceptos fundamentales de las Recomendaciones señaladas originaron el fundamento de la fijación de la política laboral del Gobierno Federal, de la que hablaremos más adelante.

También encauzaron la Exposición de Motivos de la reforma constitucional y de la **Ley del Trabajo**, como puede apreciarse de la terminología utilizada en ellas. En los apéndices de esta obra se transcribe la mencionada Recomendación 117 y el convenio 142, que consideramos más relevantes.

Tanto las recomendaciones como los convenios de carácter internacional hacen mención, en términos generales, de que los países que vayan a adoptarlos tienen la flexibilidad de tomar en cuenta las condiciones sociales y económicas características de los mismos en virtud de que es sumamente frecuente la diferencia de niveles de desarrollo en cada lugar.

Además, la adopción de instituciones laborales debe hacerse con un criterio de evolución y continuidad que no provoquen conflictos sociales y económicos en las comunidades que se vayan a implantar.

B) ASPECTO CONSTITUCIONAL

Artículo 213 apartado "A" fracción XIII que a la letra dice: "**Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La**

Ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

De acuerdo a lo anterior: creemos que en el caso de los Trabajadores al Servicio del Estado, dichas obligaciones por parte de los patrones que de acuerdo a la Ley asume el Estado, de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores no se cumple en la medida establecida por la misma ley, es decir, que el Estado al asumir su papel de patrón adopta métodos y procedimientos para tal fin pero que en realidad no los aplica debidamente, ya que los cursos que imparte en la mayoría de los casos no capacitan ni mucho menos adiestran al trabajador para ocupar un determinado puesto, ésto se debe a que dichos cursos son más bien de formación académica y cultural y artística, actualmente existen algunos centros de capacitación y adiestramiento para empleados federales que pretenden cumplir con éste cometido sin lograr el resultado deseado debido a que no existen programas adecuados, además de ser insuficientes en cupo son insuficientes en tiempo también, ya que para que un trabajador esté bien capacitado se necesita más tiempo del que se concede al trabajador al cual se le dan sólo unos días sobre todo si es foráneo, existen otros factores que no ayudan a los trabajadores tales como los requisitos que debe llenar para ingresar a los centros de capacitación de cada dependencia, uno de los requisitos que debe llenar el trabajador entre otros es el ser amigo del jefe inmediato sobre todo tratándose de los trabajadores de confianza ya que en la mayoría de los casos, forman parte del equipo de dicho jefe, dejando hasta el último a los trabajadores de base que nunca o casi nunca pueden disfrutar de tal privilegio.

Por lo anterior consideramos que para dar cumplimiento a dicho precepto constitucional el Estado deberá concientizarse de la importancia que reviste la

capacitación y el adiestramiento para el trabajo la cual no solo beneficia al trabajador y a su familia al lograr por medio de la capacitación y el adiestramiento un ascenso en su trabajo, sino que habría un avance mucho mayor en el país que sólo se va a lograr mediante programas adecuados de una verdadera capacitación y adiestramiento.

1) Artículo 123 Apartado "B" Fracción VIII. Que a la letra dice:

"Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quién represente la única fuente de ingreso en su familia"

De acuerdo a lo anterior, consideramos que en nuestra opinión dicho precepto constitucional no ha sido observado en su totalidad; es decir no todos los trabajadores del Estado disfrutan de las ventajas que ofrece la aplicación de escalafón en forma adecuada, en primera instancia, el precepto señala que en función a los factores escalafonarios tales como conocimientos, aptitudes, antigüedad, etc. los trabajadores tendrán derecho a los ascensos, así como si un trabajador demuestra que es la única fuente de ingreso en su familia desafortunadamente ésto no sucede así en la realidad puesto que el escalafón sólo funciona para unos cuantos privilegiados que por casualidad se enteran que hay una convocatoria para concursar por una plaza superior ya que la comisión de escalafón, encargada supuestamente de dar aviso con anticipación de dichas convocatorias a los trabajadores nunca o casi nunca lo hace debiendo acudir los trabajadores a su sección sindical en donde recibe una mala información al respecto dándole fechas inexistentes en algunos casos y en otros dándole fechas de concursos ya efectuados con mucha anterioridad diciéndole

a los trabajadores que deben de estar pendientes de las convocatorias a dichos concursos de las que jamás se va a enterar por la forma que utiliza para presentarlas.

Por otro lado, nunca se han tomado en cuenta los factores antes mencionados pues existen trabajadores que se jubilan con la misma categoría con la cual ingresaron, sin tomar en consideración la aplicación del escalafón absolutamente para nada y si en algún caso, un trabajador reclama la nula aplicación del escalafón, aún demostrando que cumple con los factores y requisitos que marca la Ley para que le pueda ser aplicada, le dicen que es su culpa el no haber participado en los concursos y que es imposible que se le aplique el escalafón si no cuenta con las constancias de dichos concursos para tener derecho a un ascenso de acuerdo al escalafón, teniendo que conformarse el trabajador con dicha excusa la cual viola el precepto constitucional que en ningún momento señala que el escalafón se aplicará por medio de concursos.

Es importante señalar que si realmente se tratara de concursar para obtener una mejor plaza, ésto se haría de otra forma y no de la manera que hasta la fecha se ha hecho, afectando los intereses de los trabajadores y los de su familia.

Consideramos que de acuerdo a las deficiencias que en cuanto a la aplicación del escalafón se han venido dando, debido a los malos manejos de quienes han estado al cargo, es necesario el cambio de actitud para con los trabajadores a los cuales se les debe respetar sus derechos constitucionales, manejando en forma adecuada el escalafón inclusive si para gozar de derechos de escalafón se tiene que concursar existen formas de informar al trabajador y creemos que la más efectiva sería mediante una nota al respecto en su talón de cobro, de esta manera no existiría ningún pretexto para aplicar el escalafón debidamente y se cumpliría con el precepto constitucional que consagra derecho al escalafón para los trabajadores.

2) **Comisión Mixta de Escalafón Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Artículo 54. En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes, del titular y del sindicato, de acuerdo con las necesidades de la misma unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate, si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en un término que no excederá de 10 días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan.

Las Comisiones de Escalafón creadas por el Estatuto Jurídico para los Empleados al Servicio del Estado, no son autoridades sino órganos de consulta que carecen de jurisdicción y de imperio, por lo que es improcedente el amparo en contra de sus actos.

El concepto de violación es infundado por las siguientes razones: en primer lugar no es exacto que los Titulares de la Secretaría de Estado, tratándose de Poder Ejecutivo, no intervenga en el otorgamiento o asignación de las plazas a los empleados, pues lo cierto es que ellos son los representantes del Poder Público en la relación jurídica de trabajo establecida entre aquel y sus servidores según lo dispone en artículo 3o. del Estatuto Jurídico y por ello expiden nombramientos y por ello cesan. En cambio, como las Comisiones Mixtas de Escalafón, no tienen el carácter de autoridades, sus dictámenes no tienen fuerza ejecutiva, requiriéndose para su realización que el funcionario que está al frente de cada Dependencia gubernamental, lo acepte y lo haga suyo.

Artículo 55. Los Titulares de las dependencias proporcionarán a las Comisiones Mixtas de Escalafón, los medios administrativos y materiales, para su eficaz funcionamiento.

Empleados públicos. Son los Titulares y no las comisiones mixtas de escalafón, quienes hacen la asignación de plazas.

No es exacto que los Titulares de la Secretaría de Estado no intervengan en el otorgamiento o asignación de plazas, cuando esto se ha propuesto por la Comisión de Escalafón respectiva, pues lo cierto es que ellos son los representantes del Poder Público en la relación jurídica de trabajo establecida entre aquél y sus servidores, según lo dispone el artículo 3o del Estatuto Jurídico, y por ello expiden los nombramientos y por ello cesan. En cambio, como las Comisiones Mixtas de Escalafón no tienen el carácter de autoridades, sus dictámenes no tienen fuerza ejecutiva, requiriéndose para su realización que el funcionario que esté al frente de cada dependencia gubernamental, los acepte y los haga suyos. Así que quien hace la designación es el propio titular.

Para que proceda la acción encaminada a obtener que se revoque un Dictamen Escalafonario, se requiere que el actor justifique que antes de la emisión del dictamen, puso a disposición de la Comisión de Escalafón todos los elementos que pudieran aumentar su puntuación, pero si después de emitido el dictamen, el trabajador pretende que se tome en cuenta elementos no aportados oportunamente, es improcedente su acción.

Artículo 56. Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón y de los organismos auxiliares en su caso,

quedarán señalados en los reglamentos y convenios, sin contravenir las disposiciones de esta Ley.

Carecen de facultades las comisiones Mixtas de Escalafón para sobretexto de un ajuste presupuestal, determinar la persona que debe quedar fuera del servicio o en un puesto de inferior categoría.

Las comisiones de Escalafón son Organos Consultivos de los Titulares y no Ejecutivos: en consecuencia, los Dictámenes emitidos por ellas, deben ser acatados por los Titulares si se ajustan a disposiciones del Estatuto Jurídico y a su Reglamento de Escalafón: pero si resultan ilegales no están obligados a acatarlos, pues no es el acto de la Comisión de Escalafón el que vulnera los derechos del trabajador, sino el acto del patrón que consuma los hechos en perjuicio de algún trabajador al servicio del Estado.

Artículo 57. Los Titulares darán a conocer a las Comisiones Mixtas de Escalafón las vacantes que se presenten, dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja y se apruebe oficialmente la creación de plazas de base.

Cuando se ha designado a una persona para un empleo y no se ha titulado de nulo dicho nombramiento dentro del término de Ley, no ha lugar a boletinar la plaza y el Dictamen y nombramiento derivados de este boletín, son nulos.

El hecho de que en la Oficina en donde presta sus servicios un trabajador no existan plazas de grado inmediato superior a la que desempeña, no da derecho a los titulares para disponer de la vacante, ya que puede haber en otra Oficina dentro de la Dependencia empleados que se consideren con derecho para optar por la misma,

consecuentemente cuando los Titulares disponen de las vacantes intermedias en la forma indicada, procede la revocación de los nombramientos expedidos por los mismos, para que se ponga a disposición de la Comisión de Escalafón la plaza vacante y esta se cubra en los términos de Ley.

Es procedente la boletínación de un puesto no obstante que el tercer interesado esgrima en su defensa la circunstancia de que se le confirió en atención a un dictamen emitido en su favor para ocupar otro puesto de la misma categoría en forma provisional pues desde el momento en que la vacante es definitiva, debe boletínarse entre los empleados del grado inmediato inferior y de ninguna manera conferirse al empleado que haya obtenido dictamen favorable en otra plaza de la misma categoría.

Artículo 58. Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón, procederán desde luego a convocar a un concurso, entre los trabajadores de la categoría inmediata, inferior, mediante circulares o boletines, que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes.

El hecho de que un trabajador no haya aplicado derechos a boletín anterior al que motivó el dictamen, teniendo derecho a ello, no lo incapacita para aplicar a un segundo boletín por haberse declarado desierto al anterior por falta de concursantes.

Cuando un trabajador de base ocupe una plaza de confianza, las Comisiones Mixtas de Escalafón no podrán otorgarle ascenso alguno, pues ésto resulta violatorio del **artículo 41 fracción I, inciso g) del Estatuto Jurídico.**

Artículo 59. Las convocatorias señalarán los requisitos para aplicar derechos, plazos para presentar solicitudes de participación de los concursos además datos que determinen los reglamentos de las comisiones Mixtas de Escalafón.

El hecho de que se permita concursar a algún trabajador cuya plaza no se encuentre precisada en la convocatoria correspondiente, acarrea la invalidez de su comparecencia en el concurso respectivo.

Es improcedente la acción encaminada a obtener un ascenso, si se justifica que el trabajador no concursó como aspirante a la plaza, pues no lo exonera de esta obligación el ocupar el primer lugar en el Catálogo Escalafonario.

Artículo 60. En los concursos se procederá por las comisiones a verificar las pruebas a que se sometan los concursantes y a calificar los factores escalafonarios, teniendo en cuenta los documentos, constancias o hechos que los comprueben, de acuerdo con la valuación fijada en los reglamentos.

Para determinar la mayor eficiencia de un trabajador, deben tomarse únicamente en cuenta los puntos que se refieren a las actividades a que éste se dedica, pues de ninguna manera se contarán los que se refieren a actividades ajenas a la especialidad o rama a que el trabajador pertenezca.

La competencia de un trabajador al servicio del Estado, al igual que en la Empresa Privada, debe resolverse dentro de los treinta primeros días de expedido el nombramiento y de desempeñado el puesto, según lo dispuesto por el **artículo 87** del Estatuto interpretado a contrario sensu.

Artículo 61. La vacante se otorgará al trabajador que habiendo sido aprobado de acuerdo con el reglamento respectivo obtenga la mejor calificación.

El derecho de ascenso definitivo a la plaza que ocupa interinamente un trabajador, está condicionado a que previamente justifique ante la Comisión sus mejores derechos escalafonarios sobre los demás aspirantes a la plaza, en tal virtud, cuando no se prueba en el juicio haber satisfecho esta condición, no procede la acción intentada.

Para obtener un ascenso, no basta que la plaza se boletine, que el trabajador concurse y obtenga la mayor calificación: sino que se requiere además, que el aspirante esté capacitado legalmente para desempeñar el puesto, es decir, que cuando se boletine una plaza para la que se requiere título profesional se acredite que lo tiene expedido a favor, pues en caso contrario carecería de interés su demanda.

Artículo 62. las plazas de última categoría de nueva creación o las disponibles en cada grupo, una vez corridos los escalafones respectivos con motivo de las vacantes que ocurrieren, y previo estudio realizado por el Titular de la Dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, que justifique su ocupación, serán cubiertas en un 50% libremente por los Titulares y el restante 50% por los candidatos que proponga el Sindicato.

Los aspirantes para ocupar las plazas vacantes deberán reunir los requisitos que para esos puestos señale cada una de las Dependencias.

Para obtener legalmente un ascenso, el aspirante debe probar que ocupa de planta la plaza de grado inmediato inferior, por lo tanto, es inoperante toda disposición en

contrato que aparezca en los Reglamentos de Escalafón, puesto que además de contravenir la disposición Estatutaria, facilita a los Titulares violar los escalafones, concediendo interinatos a los trabajadores que pretendieran favorecer.

Los Titulares tienen la obligación de poner a disposición de las comisiones de Escalafón las plazas de las vacantes definitivas o por licencia indefinida, para que en su oportunidad sean boletinadas.

Artículo 63. Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses no se moverá el escalafón; el Titular de la Dependencia de que se trate nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

El estatuto Jurídico sostiene que los trabajadores que ocupan temporalmente una vacante, por licencia concedida al titular de la misma, no crean derecho de ninguna especie.

Artículo 64. Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por rigurosos escalafón: pero los trabajadores ascendidos serán nombrados en todo caso con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingresare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

Resultará injustificada la interpretación del Tribunal de Arbitraje en la que afirma que el requisito de seis meses de servicio en el empleo inmediato inferior se identifica con la disposición del artículo 4o del propio Estatuto, en el que se señala igual término para que los empleados de nuevo ingreso puedan ser considerados como de

base, pues la igualdad en la duración del término de que se viene hablando, se indica para diversar situaciones jurídicas, que no deben equipararse, ya que en el artículo 40 el término se señala para adquirir la categoría de empleado de base y hacerse acreedor a los derechos que le confiere el Estatuto: en la seguridad y prevención el plazo se señala para poder concursar y previa la demostración de la eficiencia, obtener el ascenso correspondiente. En consecuencia, para poder concursar es indispensable que el trabajador haya estado desempeñando la plaza del grado inmediato inferior por seis meses como mínimo.

Artículo 65. Las vacantes temporales mayores de seis meses serán las que se originen por licencias otorgadas a un trabajador de base en los términos del artículo 43 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El hecho de que un trabajador que desempeña una comisión sindical como es la Secretaría General de una Sección, únicamente le otorga el derecho de solicitar y obtener una licencia por el tiempo que dure la comisión sindical, pero de ninguna manera lo autoriza esta situación para separarse de su empleo, sin que el Titular categóricamente le conceda el permiso correspondiente y en caso de hacerlo, se hace acreedor a la separación o cese de empleo.

Artículo 66. El procedimiento para resolver las permutas de empleos así como las inconformidades de los trabajadores afectados por trámites o movimientos escalafonarios, será previsto en los reglamentos.

Independientemente de que las inconformidades de los trabajadores afectados por el trámite de movimientos escalafonarios serán previstos por los reglamentos

respectivos, el artículo 113. I a) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece que prescriben en un mes las acciones de los trabajadores para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que hayan dejado por accidente o por enfermedad: V II b) prescriben en 4 meses, en supresión de plazas, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley.

C) LA LEGISLACION MEXICANA SOBRE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

1.- Ley Federal del Trabajo. Apartado "A"

Artículo 3o. "Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores".

Artículo 25. "El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

I a VII...

VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley, y

IX..."

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I a XIV...

XV. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, en los términos del Capítulo III Bis de este Título:

XVI a XXVII...

XXVIII. participar en la integración y funcionamiento de las comisiones que deban formarse en cada centro de trabajo, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Artículo 153-A. Todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Artículo 153-B. Para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento se proporcione a éstos dentro de la misma empresa o fuera de ella por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de tal adhesión, quedará a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas.

Artículo 153-C. Las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación o adiestramiento, así como su personal docente, deberán estar autorizadas y registradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión social.

Artículo 153-D. Los cursos y programas de capacitación o adiestramiento de los trabajadores, podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa, varias de ellas o respecto a una rama industrial o actividad determinada.

Artículo 153-E. La capacitación o adiestramiento a que se refiere al artículo 153-A, deberá impartirse al trabajador durante las horas de su jornada de trabajo;

salvo, que atendiendo a la naturaleza de los servicios, patrón y trabajador convengan que podrán impartir de otra manera, así como en el caso en que el trabajador desee capacitarse en una actividad distinta a la de la ocupación que desempeña, en cuyo supuesto, la capacitación se realizará fuera de la jornada de trabajo.

Artículo 153-F. La capacitación y el adiestramiento deberán tener por objeto:

- I. Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad, así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología de ella;
- II. Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- III. Prevenir riesgos de trabajo;
- IV. Incrementar la productividad, y
- V. En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

Artículo 153-G. Durante el tiempo en que un trabajador de nuevo ingreso que requiere capacitación inicial para el empleo que va a desempeñar, reciba ésta, prestará sus servicios conforme a las condiciones generales de trabajo que rijan en la empresa o a lo largo que se estipule respecto a ellas en los contratos colectivos.

Artículo 153-H. Los trabajadores a quienes se imparta capacitación o adiestramiento están obligados a:

- I. Asistir puntualmente a los cursos, sesiones de grupo y de más actividades que formen parte del proceso de capacitación o adiestramiento;
- II. Atender las indicaciones de las personas que impartan la capacitación o adiestramiento, y cumplir con los programas respectivos, y

III. Presentar los exámenes de evaluación de conocimientos y de aptitud que sean requeridos.

Artículo 153-I. En cada empresa se constituirá comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlo, todo ésto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Artículo 153-J. Las autoridades laborales cuidarán que las comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento se integren y funcionen oportuna y normalmente vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

Artículo 153-K. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patronos, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales o actividades, los cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento a que se refiere esta Ley.

Estos comités tendrán facultades para:

I. Participar en la determinación de los requerimientos de capacitación y adiestramiento de las ramas o actividades correspondientes;

II. Colaborar en la elaboración del Catálogo Nacional de Ocupaciones y en la de estudios sobre las características de la maquinaria y equipo en existencia y uso en las ramas o actividades correspondientes;

- III. Proponer sistemas de capacitación y adiestramiento para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes;
- IV. Formular recomendaciones específicas de planes y programas de capacitación y adiestramiento;
- V. Evaluar los efectos de las acciones de capacitación y adiestramiento en la productividad dentro de las ramas industriales o actividades específicas de que se trate, y
- VI. Gestionar ante la autoridad laboral el registro de las constancias relativas a conocimientos o habilidades de los trabajadores que hayan satisfecho los requisitos legales exigidos para tal efecto.

Artículo 153-L. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento así como las relativas a su organización y funcionamiento.

Artículo 153-M. En los contratos colectivos deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en este Capítulo.

Además, podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión.

Artículo 153-N. Dentro de los quince días siguientes a la celebración, revisión o prórroga del contrato colectivo, los patrones deberán presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para su aprobación, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que se haya acordado

establecer, o en su caso las modificaciones que se hayan convenido acerca de planes y programas ya implantados con aprobación de la autoridad laboral.

Artículo 153-O. Las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo, deberán someter a la aprobación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación y adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido con los trabajadores, implantar. Igualmente, deberá informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

Artículo 153-P. El registro de que trata el artículo 153-C, se otorgará a las personas o instituciones que satisfagan los siguientes requisitos:

I. Comprobar que quienes capacitarán o adiestrarán a los trabajadores, están preparados profesionalmente en la rama industrial o actividad en que impartirán sus conocimientos;

II. Acreditar satisfactoriamente, a juicio de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, tener conocimientos bastantes sobre los procedimientos tecnológicos propios de la rama industrial o actividad en la que pretenda impartir dicha capacitación o adiestramiento, y

III. No estar ligadas con personas o instituciones que propaguen algún credo religioso, en los términos de la prohibición establecida por la fracción IV del artículo 3o. Constitucional.

El registro concedido en los términos de este Artículo podrá ser revocado cuando se contravengan las disposiciones de esta Ley.

En el procedimiento de revocación, el afectado podrá ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Artículo 153-Q. Los planes y programas de que tratan los artículos 153-N y 153-O, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- I. Referirse a periodos no mayores de cuatro años;
- II. Comprender todos los puestos y niveles existentes en la empresa;
- III. Precisar las etapas durante las cuales se impartirá la capacitación y el adiestramiento al total de los trabajadores de la empresa;
- IV. Señalar el procedimiento de selección, a través del cual se establecerá el orden en que serán capacitados los trabajadores de un mismo puesto y categoría;
- V. Especificar el nombre y número de registro en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de las entidades instructoras, y
- VI. Aquellos otros que establezcan los criterios generales de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que se publiquen en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dichos planes y programas deberán ser aplicados de inmediato por las empresas.

Artículo 153-R. Dentro de los sesenta días hábiles que sigan en la presentación de tales planes y programas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ésta los aprobará o dispondrá que se les hagan las modificaciones que estime pertinentes; en la inteligencia de que, aquellos planes y programas que no hayan sido objetados por la autoridad laboral dentro del término citado, se entenderán definitivamente aprobados.

Artículo 153-S. Cuando el patrón no dé cumplimiento a la obligación de presentar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social los planes y programas de capacitación y adiestramiento, dentro del plazo que corresponda, en los

términos de los artículos 153-N y 153-O, o cuando presentados dichos planes y programas, no los lleve a la práctica, será sancionado conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 878 de esta Ley, sin perjuicio de que, en cualquiera de los dos casos, la propia Secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla con la obligación de que se trata.

Artículo 153-T. Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación o adiestramiento en los términos de este Capítulo, tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento de la empresa, se harán del conocimiento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, por conducto del correspondiente Comité Nacional o, a falta de éste, a través de las autoridades del trabajo, a fin de que aquellas las registren y las tome en cuenta al formular el patrón de trabajadores capacitados que corresponda, en los términos de la fracción IV del artículo 539.

Artículo 153-U. Cuando implantado un programa de capacitación, un trabajador se niegue a recibir ésta, por considerar que tiene los conocimientos necesarios para el desempeño de su puesto y del inmediato superior, deberá acreditar documentalmente dicha capacidad o presentar y aprobar, ante la entidad instructora, el examen de suficiencia que señale la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. En este último caso, se extenderá a dicho trabajador la correspondiente constancia de habilidades laborales.

Artículo 153-V. La constancia de habilidades laborales es el documento expedido por el capacitador, con el cual el trabajador acreditará haber llevado y aprobado un curso de capacitación.

Las Empresas están obligadas a enviar a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento para su registro y control, listas de las constancias que se hayan expedido a sus trabajadores.

Las constancias de que se trata surtirán plenos efectos, para fines de ascenso, dentro de la empresa en que se haya proporcionado la capacitación o adiestramiento.

Si en una empresa existen varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que la constancia se refiera, el trabajador, mediante examen que practique la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento respectiva acreditará para cuál de ellas es apto.

Artículo 153-W. Los certificados, diplomas títulos o grados que expidan el Estado, sus organismos descentralizados o los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, a quienes hayan concluido un tipo de educación con carácter terminal, serán inscritos en los registros de que trata el artículo 539, fracción IV, cuando el puesto y categoría correspondientes figuren en el Catálogo Nacional de Ocupaciones o sean similares a los incluidos en él.

Artículo 153-X. Los trabajadores y patrones tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven de la obligación de capacitación o adiestramiento impuesta en este Capítulo.

Artículo 159. Las vacantes definitivas, las provisionales con duración mayor de treinta días y los puestos de nueva creación, serán cubiertos escalafonariamente, por el trabajador de la categoría inmediata inferior, del respectivo oficio o profesión. Si el patrón cumplió con la obligación de capacitar a todos los trabajadores de la categoría inmediata inferior a aquella en que ocurra la promoción, la

vacante, el ascenso corresponderá a quien haya demostrado ser apto y tenga mayor antigüedad. En igualdad de condiciones, se preferirá al trabajador que tenga a su cargo una familia y, de subsistir la igualdad, al que, previo examen, acredite mayor aptitud.

Si el patrón no ha dado cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 132, fracción XV, la vacante se otorgará al trabajador de mayor antigüedad y en igualdad de esta circunstancia, al que tenga a su cargo una familia.

Tratándose de puestos de nueva creación, para los cuales, por su naturaleza o especialidad, no existan en la empresa trabajadores con aptitud para desempeñarlos y no se haya establecido un procedimiento para tal efecto en el contrato colectivo, el patrón podrá cubrirlos libremente.

En los propios contratos colectivos y conforme a lo dispuesto en esta Ley, se establecerá la forma en que deberán acreditarse la aptitud y otorgarse los ascensos.

Artículo 180. Los patrones que tengan a su servicio menores de dieciseis años están obligados a:

I a III...

IV. Proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta Ley, y

V...

Artículo 391. El contrato colectivo contendrá:

I a VI...

VII. Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimiento que comprendan;

VIII. Disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se le deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento;

IX. Las bases sobre la integración y funcionamiento de las comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta Ley, y

X...

Artículo 412. El contrato-ley contendrá:

I a III...

IV. Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, fracciones IV, V, VI, y IX;

V. Las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y el adiestramiento en la rama de la industria de que se trate, y

VI...

Artículo 523. La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I a IV...

V. Al servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento;

VI a XII...

Artículo 526. Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito, la intervención que señala el Título Tercero, Capítulo VIII, y a la Secretaría de Educación Pública, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que esta Ley impone a los patrones en materia educativa e intervenir coordinadamente con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título.

Artículo 527. La aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades federales, cuando se trate de:

1. Ramas Industriales:

1.- Textil;

2.- Eléctrica;

3.- Cinematográfica;

4.- Hulera;

5.- Azucarera;

6.- Minera;

7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8.- De hidrocarburos;

9.- Petroquímica;

10.- Cementera;

11.- Calera;

12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14.- De celulosa y papel;

15.- De aceites y grasas vegetales;

16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18.- Ferrocarrilera;

- 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio, plano liso o labrado, o de envases de vidrio, y
- 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

II. Empresas:

- 1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
 - 2.- Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas, y
 - 3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.
- También corresponderá a las autoridades federales la aplicación de las normas de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; y, obligaciones patronales en las materias de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

Artículo 527. En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas.

Artículo 529. En los casos no previstos por los artículos 527 y 528, la aplicación de las normas de trabajo corresponde a las autoridades de las Entidades Federativas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 527-A, las autoridades de las Entidades Federativas deberán:

- I. Poner a disposición de las Dependencias del Ejecutivo Federal competentes para aplicar esta Ley, la información que éstas le soliciten para estar en aptitud de cumplir sus funciones;
- II. Participar en la integración y funcionamiento del respectivo Consejo Consultivo Estatal de Capacitación y Adiestramiento;
- III. Participar en la integración y funcionamiento de la correspondiente Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene en el Trabajo;
- IV. Reportar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;
- V. Coadyuvar con los correspondientes Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento;
- VI. Auxiliar en la realización de los trámites a constancias de habilidades laborales, y
- VII. previa determinación general o solicitud específica de las autoridades federales, adoptar aquellas otras medidas que resulten necesarias para auxiliarlas en los aspectos concernientes a tal determinación o solicitud.

Artículo 537. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento tendrán los siguientes objetivos:

- I. Estudiar y promover la generación de empleos;
- II. Promover y supervisar la colocación y adiestramiento;
- III. Organizar, promover y supervisar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y
- IV. Registrar las constancias de habilidades laborales.

Artículo 538. El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento estará a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Artículo 539. De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento corresponden las siguientes actividades:

- I. En Materia de Promoción de Empleos:
 - a) Practicar estudios para determinar las causas del desempleo y del subempleo de la mano de obra rural y urbana;
 - b) Analizar permanentemente el mercado de trabajo, estimando su volumen y sentido de crecimiento;
 - c) Formular y actualizar permanentemente el Catálogo Nacional de Ocupaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
 - d) Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de empleo;
 - e) Practicar estudios y formular planes y proyectos para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su correcta ejecución;
 - f) Proponer lineamientos para orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra;

- g) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas, y
- h) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta Materia.

II. En Materia de colocación de Trabajadores:

- a) Encauzar a los demandantes de trabajo hacia aquellas personas que requieran sus servicios, dirigiendo a los solicitantes más adecuados, por su preparación y aptitudes, hacia los empleos que les resulten más idóneos;
- b) Autorizar y registrar, en su caso, el funcionamiento de agencias privadas que se dediquen a la colocación de personas;
- c) Vigilar que las entidades privadas a que alude el inciso anterior, cumplan las obligaciones que les impongan esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de las autoridades laborales;
- d) Intervenir, en coordinación con las respectivas Unidades Administrativas de las Secretaría de Gobernación, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores, en la contratación de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero;
- e) Proponer la celebración de convenios en materia de colocación de trabajadores, entre la Federación y las entidades Federativas, y
- f) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

III. En Materia de Capacitación o Adiestramiento de Trabajadores.

- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las funciones y Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- b) Estudiar y, en su caso, sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos Comités;
- c) Estudiar y, en su caso, sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los planes y programas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda;
- d) Autorizar y registrar, en los términos del artículo 153-C, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores; supervisar su correcto desempeño; y en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;
- e) Aprobar, modificar y rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presentan;
- f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan, capacitar o adiestrar a los trabajadores, conforme al procedimiento de adhesión convencional a que se refiere el artículo 153-B;
- g) Determinar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el Capítulo III Bis del Título Cuarto;

- h) Establecer coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo, y en su caso, para la expedición de certificados, conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;
- i) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos encomiendan a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

IV En Materia de Registro de Constancias de Habilidades Laborables.

- a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades, y
- b) En general, realizar todas aquellas que las leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

Artículo 539-A. Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de patrones, a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

Por el sector Público participarán sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública, de

la Secretaría de Comercio, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Consejo Consultivo será presidido por el Secretario del Trabajo y Previsión Social; fungirá como Secretario del mismo, el Coordinador General de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; y su funcionamiento se regirá por el reglamento que expida el propio Consejo.

Artículo 539-B. Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local y para la realización de las actividades a que se contraen las fracciones III y IV del artículo 539, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, será asesorada por Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.

Los Consejos consultivos Estatales estarán formados por el Gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá; sendos representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión social, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las organizaciones patronales de la Entidad. El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el gobernador de la Entidad Federativa que corresponda expedirán, conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los

trabajadores y de los patrones en los Consejos Consultivos mencionados y formulará al efecto, las invitaciones que se requieran.

Los consejos Consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno, al reglamento que al efecto expida cada uno de ellos.

Artículo 539-C. Las autoridades laborales estatales auxiliarán a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, para el desempeño de sus funciones, de acuerdo a lo que establecen los artículos 527-A y 539.

Artículo 698. Será competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de las entidades Federativas, conocer de los conflictos que se susciten dentro de su jurisdicción, que no sean de la competencia de las Juntas Federales.

Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos de trabajo cuando se trate de las ramas industriales, empresas o materias contenidas en los artículos 123, Apartado "A" fracción XXXI de la Constitución Política y 527 de esta Ley.

Artículo 699. Cuando en los conflictos a que se refiere el párrafo primero del artículo que antecede, se ejerciten en la misma demanda acciones relacionadas con obligaciones en materia de capacitación y adiestramiento o de seguridad e higiene, el conocimiento de estas materias será de la competencia de la Junta Especial de la Federación de la Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a su jurisdicción.

En el supuesto previsto en el párrafo anterior, la Junta Local al admitir la demanda, ordenará se saque copia de la misma y de los documentos presentados por el actor, las que remitirá inmediatamente a la Junta Federal para la sustanciación y resolución, exclusivamente, de las cuestiones sobre capacitación y adiestramiento, y de seguridad e higiene, en los términos señalados en esta Ley.

Artículo 892. Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 5o. fracción III; 28, fracción III; 153; fracción X; 158; 162; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracciones II y III; 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II, y VI; 434, fracciones I, II, y V; 439; 503 y 505 de esta Ley y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios.

Artículo 992. Las violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores, se sancionarán de conformidad con las disposiciones de este Título, independientemente de la responsabilidad que les corresponda por el incumplimiento de sus obligaciones.

La cuantificación de las sanciones pecuniarias que en el presente Título se establecen, se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria de salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación.

Artículo 994. Se impondrá multa, cuantificada en los términos del artículo 992, por el equivalente;

I a III...

IV. De 15 a 315 veces el salario mínimo general, al patrón que no cumpla con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 132. La multa se duplicará, si la irregularidad no es subsanada dentro del plazo que se conceda para ello, y

V a VI...

Artículo 1002. De conformidad con lo que establece el artículo 992, por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este Capítulo o en alguna otra disposición de esta Ley, se impondrá al infractor multa por el equivalente de 3 a 315 veces el salario mínimo general, tomando en consideración la gravedad de la falta y las circunstancias del caso.

Cuando la multa se aplique a un trabajador, ésta no podrá exceder al importe señalado en el último párrafo del artículo 21 Constitucional.

Hemos observado que la Legislación Mexicana sobre capacitación y adiestramiento, adoptada por la Ley Federal del Trabajo, deja sin duda alguna, muchas zonas oscuras, resultando casi imposible precisar sus características. uno de los aspectos que más nos llama la atención y nos inquieta es al que hace referencia el artículo 153-G, de dicha Ley referente a la contratación de trabajadores para capacitarse, se entiende que se trata de un contrato de trabajo ordinario para un puesto determinado, para el cual el trabajador no tiene los conocimientos necesarios, por lo que se conviene en capacitarlo.

La Ley precisa, que en tanto quede capacitado el trabajador recibirá el salario general y no el profesional o convencional si existe Contrato Colectivo de Trabajo, que corresponda a la categoría a la que aspire. En cambio nada dice por lo menos el mismo capítulo, respecto de las consecuencias que resultarían de que el trabajador no se capacite a pesar de que tome los cursos correspondientes.

Lo importante es destacar las consecuencias que afectan seriamente a los principios sobre la contratación de los trabajadores y su derecho a la estabilidad.

Creemos que la solución es el establecimiento de un programa adecuado de capacitación, debiendo cumplir cabalmente el trabajador, dicho programa además deberá presentar y aprobar los exámenes de evaluación previstos, según principios de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 153-H.

De acuerdo a lo anterior nos preguntamos qué pasaría si el resultado de las pruebas es negativo para el trabajador de manera que los exámenes de Evaluación de conocimientos y de aptitudes se haga evidente que no es hábil para el trabajo contratado. Como lo dijimos antes en esa hipótesis habrá de aplicarse lo dispuesto en la **fracción IV del artículo 53** que consagra como causa de terminación de las relaciones de trabajo la **"inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo"** lo cual no implicará responsabilidad alguna para el patrón. Entre otras soluciones que podrían brindarse una de ellas sería la de permitir al trabajador conservar un empleo adecuado a su capacidad si existe dentro del centro de trabajo un puesto compatible, lo peligroso del caso estaría en el mal uso que se hace de normas tan fácilmente manejables en favor del patrón en nuestro particularísimo medio laboral.

D) LEY FEDERAL DEL TRABAJO APARTADO "A"

1.- Las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento Constitución de las Mismas.

En la Iniciativa se señala lo siguiente:

"Desde un punto de vista operativo, la Iniciativa que se comenta, preceptúa la existencia de una estructura vertical que parte de las comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento de cada empresa o establecimiento..."

El legislador estimó que la comisión mixta es la base donde se sustenta todo el sistema nacional sobre capacitación y adiestramiento. Por su parte, el **artículo 153-I** de las reformas, establece:

"En cada empresa se constituirán comisiones mixtas de capacitación y adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlos; todo ésto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas".

Se ha planteado la pregunta de si en una misma empresa puede haber más de una comisión mixta. Estimamos que sí, en virtud de que hay varias disposiciones de la Ley que pluralizan el concepto de la comisión mixta, entre las que podemos señalar el transcrito **"artículo 153-I** y el **153-J**. El **artículo 153-V**", en su último párrafo nos habla de la **"comisión mixta respectiva"**.

Ahora bien, conforme el **"artículo 153-D"**, los planes y programas podrán formularse respecto a cada establecimiento, una empresa y varias de ellas.

Todo lo anterior nos hace concluir que sí es perfectamente legal que pueda haber varias comisiones mixtas. Lo recomendable es, desde luego, que se defina claramente el ámbito de aplicación de sus acuerdos (sindicalizados, de confianza, para determinada planta, etc.)

Además, la división del trabajo, el avance tecnológico extraordinario, la casuística de los planes y programas, obligan a la especialización, sobre todo en las empresas grandes.

Otro problema que se ha planteado es el relativo a que si pueden formar parte de dicha comisión mixta personas que no estén bajo una relación de trabajo con el patrón respectivo. Pensamos que los **"representantes"** de la comisión mixta sí deben ser trabajadores por varias razones: en primer lugar, porque en la exposición de motivos se habla de que el sistema debe ser **"eminente participativo"**.

Por otro lado, es tradicional que las comisiones mixtas a nivel empresa hayan funcionado sobre la base de que aquellas se integren por los verdaderos interesados en la relación de trabajo que están en mejor posibilidad de conocer o, por lo menos, intuir, las necesidades de los factores de la producción. Permitir que formen las comisiones mixtas personas extrañas a la empresa es correr riesgos inconvenientes, por el acceso que podrán tener a métodos y sistemas de administración privativa para las empresas.

Sin embargo, consideramos que, como asesores de los miembros de la comisión mixta, sí pueden participar personas que no sean trabajadores si las partes así lo estiman adecuado.

El **artículo 153-J** nos dice que las autoridades laborales cuidarán que las comisiones mixtas se integren y funcionen **"oportuna y normalmente"**. Qué es **"oportuna"** y qué implica **"normalmente"**, han sido los dos planteamientos importantes, cuestionándose en la primera idea cuándo es obligatorio constituirla.

Estimamos que, conforme a los **artículos 153-N y 153-O**, la obligación de constituir la o las comisiones mixtas es en el momento de surgir la obligación de revisar el contrato colectivo a que alude el **artículo 399** (no el **artículo 399 bis**, que se refiere sólo a la revisión del tabulador) de la **Ley Federal del Trabajo**, ya que, según las reformas, en los artículos señalados se establecen los plazos para presentar los planes y programas ante la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**.

No obstante, recomendamos que de inmediato se constituyan las comisiones mixtas, para que comience a tener resultado el análisis y diagnóstico de las necesidades de capacitación y adiestramiento con verdadero contenido técnico.

Por lo que atañe a interpretar la palabra "**normalmente**", la forma y términos con que funcionen serán determinados por el acuerdo de los factores de la producción, conforme a las bases establecidas en el instructivo o reglamento correspondiente que se formule en la empresa.

Aún cuando no es obligación registrar la constitución de la comisión mixta, conforme al párrafo final del **artículo 153-O**, sí debe informarse de su constitución y bases de funcionamiento. En el **capítulo VIII** se presenta el formato alusivo.

Funciones

Uno de los elementos más importantes, tal vez el más relevante, del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, lo constituyen las comisiones Mixtas.

La **Ley Federal del Trabajo**, en su **artículo 153-1** establece:

"En cada empresa se constituirán Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán medidas tendientes a perfeccionarlos; todo ésto conforme a las necesidades de los trabajadores y de las empresas".

Si nos detenemos un poco a reflexionar acerca de la importancia de este "artículo", notamos lo siguiente:

- a) En cada empresa del país deberá constituirse, por lo menos una comisión mixta, aunque pueden ser más.
- b) Estarán representados los patrones y los trabajadores.
- c) Se encargará, entre otras actividades, de vigilar la instrumentación y operación del sistema y procedimientos que se implanten en la empresa en materia de capacitación de los trabajadores.

De lo anterior, se desprende fácilmente que la comisión mixta es un eje sobre el cual deben girar las acciones de formación y desarrollo de los recursos humanos.

Para facilitar el camino hacia la integración de este importante órgano, será necesario considerar los siguientes aspectos:

Definición de Comisión Mixta de Capacitación

Me permitiré definirla como el órgano técnico-administrativo, que integrado en forma bipartita (patrón-trabajador) y paritaria (por pares, un representante por lo menos de cada parte), tiene como propósito el promover y supervisar las actividades de Capacitación y Desarrollo de los recursos humanos de la Empresa, Institución u Organización.

a) Del Número de Miembros Integrantes.

Cuando la empresa cuente hasta con veinte trabajadores, será suficiente que estén representados por una persona por parte del patrón y otra por parte de los trabajadores. En este caso también podrán aplicarse los criterios publicados en el Diario Oficial de la Federación del 10 de septiembre de 1985, relativos a empresas hasta con 19 trabajadores.

Cuando la empresa cuente con más de veinte trabajadores y hasta cien los representantes deberán ser tres por cada una de las partes.

Cuando se cuente con más de cien trabajadores, la recomendación que se emite es que sean cinco miembros del patrón y cinco de los trabajadores.

Evidentemente, que el número de representantes aumentará o disminuirá en razón directa a las propias características de cada empresa y podrán nombrarse también representantes suplentes.

b) Del Número de Comisiones por Empresa

Cada empresa podrá integrar el número de comisiones mixtas que crea necesario, sin embargo, se recomienda formar una sola que será la que se registre ante la STPS y tantas subcomisiones mixtas como la dispersión

geográfica, los procesos productivos o las relaciones laborales de la empresa necesiten.

c) De las Características de los Miembros

Por parte de los trabajadores:

- Ser trabajador de la empresa
- Ser mayor de edad
- Ser reconocido por su buena conducta
- Saber leer y escribir
- Ser designado por los trabajadores. En asamblea cuando no exista sindicato, o bien en caso de existencia de este último, por su comité ejecutivo.

Por parte del patrón.

- Ser mayor de edad
- Saber leer y escribir
- Ser reconocido por su buena conducta
- Poseer conocimientos técnicos sobre las labores y procesos tecnológicos propios de la empresa.
- Ser designado por el patrón o su representante legal.

d) De las Bases Generales de Funcionamiento.

Las bases de funcionamiento de la Comisión es un documento que contiene, de manera detallada, las formas de organización y operación de la Comisión.

Podemos sugerir algunos aspectos que deben considerarse:

- Disposiciones generales. En donde se incluirán los fundamentos jurídicos, las definiciones que se emplearán, el domicilio de la Comisión, las características de integración número de representantes, acerca de los titulares y suplentes, etc.
- Funciones y atribuciones de la Comisión y Subcomisiones. Se detallarán aquellas necesarias para el buen funcionamiento de este organismo, pueden incluirse las que establece la Ley y otras adicionales que puedan negociarse en el seno de las reuniones de trabajo.
- De las sesiones de trabajo. Ordinarias y extraordinarias, periodicidad, convocatorias, actas, orden del día, etcétera.
- De las formas de revisión de los procesos de capacitación y adiestramiento. mecanismos de supervisión, objetivos de la capacitación, del plan y de los programas, de las becas, de los participantes a los cursos, de los instructores, de las constancias de habilidades laborales, de la formulación y aplicación de exámenes, etcétera.
- Del libro de actas. Es recomendable llevar un libro en el que se asienten los principales acuerdos para posteriormente darles seguimiento.

Características Generales de la Comisión

Es un órgano técnico-administrativo ya que sus funciones deben orientarse, fundamentalmente, hacia la consecución de los objetivos que se establezcan en el Sistema Integral de Capacitación de Personal de la Empresa y en el Plan de Programas correspondientes. Asimismo, es el canal de comunicación que permite a

los trabajadores y funcionarios (representantes de patrón) emitir opiniones, efectuar propuestas y exteriorizar sus inquietudes y expectativas en relación con los métodos y procedimientos que se utilicen para llevar a cabo las acciones de Capacitación del Personal.

Es también el pilar que debe garantizar la calidad de las acciones que se emprendan por el Sistema Integral de Capacitación, a través de los Planes y Programas que se establezcan para este fin.

Es bipartita, de tal manera que queden representados tanto los trabajadores de base o sindicalizados, inclusive los de confianza, como los funcionarios o encargados de la dirección.

Es paritaria para que la discusión y toma de decisiones sea equilibrada y armoniosa.

Principales Funciones de la Comisión

Algunas de las siguientes funciones, están establecidas en la Ley Federal del Trabajo, otras son propuestas del autor de este artículo:

Coadyuvar con el área administrativa encargada de la función de capacitación en el diseño, levantamiento y análisis del Diagnóstico de Necesidades de Capacitación y Desarrollo de los recursos humanos.

Vigilar la instrumentación y operación del Sistema de Capacitación y Desarrollo del personal.

Sugerir medidas tendientes a perfeccionar el Sistema General de Capacitación y Desarrollo, proponiendo métodos, procedimientos y políticas que tiendan a satisfacer las necesidades de los trabajadores y de la empresa.

Coadyuvar en la evaluación de la operación y resultados de las acciones que se emprendan en la empresa.

Autenticar las constancias de Habilidades Generales, percatándose de lo siguiente:

- Que la constancia acredite que el empleado está calificado para el desempeño del puesto a que ésta se refiera.
- Que sea la base para ejercer derechos escalafonarios con fines de ascenso.
- Que se aproveche para los programas de calificaciones de méritos o de evaluación del desempeño, cuando se vaya a otorgar algún tipo de incentivo, por desempeño correcto en un puesto de trabajo.
- Diseñar y aplicar conjuntamente, con el área de Capacitación los exámenes de conocimientos necesarios, cuando un trabajador lo solicite.
- Dictaminar sobre el otorgamiento de Constancias de habilidades Laborales a aquellos trabajadores que hayan sido capacitados.

Las funciones de la comisión pueden ser realizadas conforme a las siguientes modalidades:

a) En forma directa, colaborando los integrantes en el diseño, operación y evaluación del sistema.

b) A través del área administrativa encargada de los procesos de capacitación de la empresa.

c) Por medio de agentes o asesores externos.

e) De los formatos a requisitar para informar a la Secretaría del Trabajo.

- Para dar de alta por primera vez a la Comisión, deberá requisitar el formato DC-1 **"Informe sobre la constitución de la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento"**. Deberán anexarse los documentos señalados en el punto 4 de este artículo.

- Para informar acerca de modificaciones, deberá requisitarse el formato DC-1A **"Informe sobre la actualización relativa a la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento"**.

Conclusiones:

La Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, es el eje sobre el que deben girar las acciones que se emprendan en cada empresa tendientes a formar profesionalmente a sus recursos humanos. Debe considerársele como un organismo asesor y supervisor de las actividades que se realicen en la materia y no como un entrenamiento del personal.

Las personas que la integren deben tener un auténtico espíritu de servicio y de cooperación para ayudar a sus compañeros de trabajo y a la empresa para la cual prestan sus servicios y no utilizarla como un foro de "grilla" interna.

Las funciones de la comisión deben centrarse en la mejoría de los procesos de capacitación.

Las formalidades de registro ante la STPS son fáciles de satisfacer, basta con acercarse a la Dirección General de Capacitación y Productividad, dependiente de la misma Secretaría de Estado, a las delegaciones federales de trabajo, a los comités nacionales instalados, a las autoridades locales, a las cámaras de empresa o a las principales asociaciones sindicales para recibir la asesoría necesaria para su integración, registro y funcionamiento.

2.- La Capacitación y el Adiestramiento como Integrantes de la Política Laboral del Gobierno Federal

El 11 de marzo de 1977, en Palacio Nacional, el C. Lic. Pedro Ojeda Paullada, Secretario del Trabajo y Previsión Social, expuso los lineamientos de la política laboral del régimen ante la presencia del C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo, y los representantes de los sectores de la producción, en el que se señalaron los cinco objetivos fundamentales de dicha política laboral, y que fueron los siguientes:

- 1. Promover las oportunidades de empleo;**
- 2. Elevar la productividad;**

3. **Mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y de sus familiares;**
4. **Promover la justicia en las relaciones laborales, y**
5. **Desarrollar y fortalecer las autoridades e instituciones de la política laboral y del bienestar social.**

En relación con el objetivo que se refiere a "elevar la productividad", como primer programa estableció el "diseño y establecimiento del sistema nacional de formación profesional", en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, y como proyectos específicos de dicho sistema nacional se señalaron los siguientes:

1. **Capacitación y adiestramiento para y en el trabajo**
2.
3. **Certificación de la calificación para el trabajo**
4. **Educación abierta en el trabajo**
5. **Investigación de la formación profesional requerida por el sistema productivo, y**
6. **Normatividad de la formación profesional.**

1) **Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo**

El 17 de abril de 1978 se abrió un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, y con esta fecha el C. Presidente de la República envió la iniciativa de Decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo sobre capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y federalización de actividades y ramas, proponiendo las reformas de diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo.

El proceso legislativo culminó con el Decreto de reformas a la **Ley Federal del Trabajo** sobre capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene y federalización de actividades y ramas, que apareció en el "**Diario Oficial**" el 28 de abril del año en curso y que entró en vigor el día 1o de mayo de dicho año.

En los capítulos subsiguientes haremos un análisis detallado de las reformas legales, sus alcances, sus implicaciones y sus repercusiones prácticas. Sin embargo, transcribimos como apéndice de esta obra el texto completo de la Iniciativa que contiene la Exposición de Motivos de la misma y las disposiciones que se propuso en su reforma.

No incluimos en los apéndices de este libro los dictámenes de las Cámaras Legislativas, en virtud de que no aportan ideas o conceptos de valor substancial que ayuden a interpretar mejor las reformas.

Asimismo, se agrega el texto íntegro de la Iniciativa de reformas mencionadas, las cuales fueron casi totalmente las mismas propuestas en la Iniciativa.

Es de observarse que en el título once "**Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales**", el capítulo IV denominado "**Servicio Público del Empleo**", cambió este último en su denominación para llamarse "**Del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento**", y el título cuarto denominado "**Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones**", fue adicionado con un capítulo

tercero bis que se denomina "De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores".

Ahora bien, la publicación del "**Diario Oficial**" de las reformas a la **Ley Federal del Trabajo** no sigue un orden aritmético progresivo. La razón consistió en que primero se incluyeron los artículos que tuvieron modificaciones y luego las normas legales totalmente nuevas:

Los artículos que se reformaron son los siguientes: **3o, 25, 132, 159, 180, 391, 412, 504, 512, 523, 526, 528, 529, 537, 538, 539, del 876 al 887 y 891.**

Las normas jurídicas nuevas son las contenidas en el capítulo **tercero bis denominado "De Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores"**, y que comprenden del **153-A al 153-X.**

Además, se incluyeron como disposiciones jurídicas nuevas del **512-A al 512-F, el 527-A y del 539-A al 539-F.**

3.- El Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento y la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento del Apartado "A"

En esta materia hay diferentes trámites que van a estudiarse y no dejan de representar cierta burocratización que, en el futuro, conviene ir simplificando sobre la base de que se cumplan cabalmente los objetivos de la capacitación y el adiestramiento. Aún cuando la Normatividad Jurídica tenga una estructura apoyada en el sistema de

sanciones pecuniarias lo trascendente y positivo es que patrones y trabajadores y sus instituciones representativas hagan mayor conciencia sobre esta materia para su cumplimiento y no ver sólo el problema del trámite burocrático como insuperable.

El título once de la **Ley Federal del Trabajo** se refiere a las "**Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales**" e incluye al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento como autoridad, y en el **artículo 523** lo incluye en la **fracción V**. Luego en el **capítulo IV** de dicho título señala los objetivos del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. En el **artículo 538** se crea la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento como "**organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**".⁽⁴⁴⁾

Se ha planteado si el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento es autoridad o si sólo tiene este carácter **Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento**. Creemos que el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento no es autoridad por diferentes razones: El título once distingue específico en su nombre lo de "**autoridad del trabajo**" y "**Servicios Sociales**" y en el listado del **artículo 523** el único que podríamos considerar como servicio social es al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Si analizamos los objetivos del **artículo 537** no implican funciones de autoridad.

(52) *Ley Federal del Trabajo, Edil. Porrúa, S.A. de C.V. México, 1983. Pág. 206.*

Por otra parte, conforme al **artículo 539 fracción III** inciso g, corresponde a la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento "**dictaminar sobre las sanciones del que deban imponerse**" por lo que **Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento** sí tiene funciones de autoridad.

A la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento le corresponden cuatro funciones en las siguientes materias:

1. En Promoción de Empleos
2. En colocación de Trabajadores
3. En Capacitación y Adiestramiento
4. En Registro de Constancias de Habilidades Laborales.

Nuestro análisis se refiere fundamentalmente a las funciones 3 y 4.

Transcribimos textualmente las **fracciones III y IV del artículo 539** a que nos referimos:

III. En materia de capacitación o adiestramiento de trabajadores:

- a) Cuidar de la oportuna constitución y el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento;
- b) Estudiar y en su caso sugerir la expedición de convocatorias para formar Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento en aquellas ramas industriales o actividades en que lo juzgue conveniente; así como la fijación de las bases relativas a la integración y funcionamiento de dichos comités.
- c) Estudiar y, en su caso sugerir, en relación con cada rama industrial o actividad, la expedición de criterios generales que señalen los requisitos que deban observar los

planes y panoramas de capacitación y adiestramiento, oyendo la opinión del comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento que corresponda:

d) Autorizar y registrar, en los términos del **artículo 153-C**, a las instituciones o escuelas que deseen impartir capacitación y adiestramiento a los trabajadores, supervisar su correcto desempeño; y, en su caso, revocar la autorización y cancelar el registro concedido;

e) Aprobar, modificar o rechazar, según el caso, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que los patrones presenten.

f) Estudiar y sugerir el establecimiento de sistemas generales que permitan capacitar o adiestrar a los trabajadores conforme al procedimiento de adhesión, convencional a que se refiere el **artículo 153-B**.

g) Dictaminar sobre las sanciones que deban imponerse por infracciones a las normas contenidas en el **capítulo III bis del Título Cuarto**.

h) Establecer Coordinación con la Secretaría de Educación Pública para implantar planes o programas sobre capacitación y adiestramiento para el trabajo y, en su caso, para la expedición de certificados conforme a lo dispuesto en esta Ley, en los ordenamientos educativos y demás disposiciones en vigor;

i) En general, realizar todas aquellas que las Leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

IV. En materia de registro de constancias de habilidades laborales.

a) Establecer registros de constancias relativas a trabajadores capacitados o adiestrados, dentro de cada una de las ramas industriales o actividades y,

b) En general realizar todas aquellas que las Leyes y reglamentos confieran a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

4.- Facultades de las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento.

Consideramos que las facultades de las comisiones mixtas son amplísimas. Podemos señalar las siguientes:

I "...vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores,..." (artículo 153-J) Ley Federal del Trabajo Apartado "A".

II "...sugerirán las medidas tendientes a perfeccionarlas:" (artículo 153-I) Ley Federal del Trabajo Apartado "A".

III "...vigilando el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores" (artículo 153-J) Ley Federal del Trabajo Apartado "A".

IV "Autenticar las constancias que expida la entidad instructora a los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento" (artículo 153-T) Ley Federal del Trabajo Apartado "A".

V "Practicar examen al trabajador que haya obtenido una constancia, cuando en la empresa existan varias especialidades o niveles en relación con el puesto a que se refiere aquella" (artículo 153-V) Ley Federal del Trabajo Apartado "A".

Como puede apreciarse de las ideas especificadas en los incisos anteriores, las facultades de la comisión mixta son amplias, debiendo destacar especialmente las de vigilar **"la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos"** y la de vigilar **"el cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores"**. Creemos que la empresa y el sindicato pueden inclusive, ampliar las atribuciones de la comisión mixta, haciéndola más participativa sobre esta materia. Hay cosas en que la propia empresa y el sindicato han delegado sus facultades de acordar o convenir los planes y programas a sus respectivos representantes dentro de dicha comisión mixta, a tal grado de que los acuerdos en cuestión son respetados por los directivos tanto de la empresa como del sindicato.

5.- Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento

El "artículo 153-K", establece:

"La Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrá convocar a los patrones, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas Industriales o actividades para constituir Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento de tales ramas industriales o actividades, las cuales tendrán el carácter de órganos auxiliares de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento a que se refiere esta Ley".(53)

(53) *Ley Federal del Trabajo. Ob. Cit. Pág. 175.*

Hay varias dudas en esta norma legal. Una de ellas consiste en determinar qué significa "mismas ramas industriales o actividades". Creemos que por lo que se refiere a "ramas industriales", el alcance de la disposición se orienta en el mismo sentido que el criterio utilizado para los contratos Ley; la misma directriz sería aplicable a la palabra "actividad". Esta última podrá referirse al ámbito comercial, agropecuario, etc.

Hemos de hacer notar que estos comités nacionales tendrán el carácter de "organismos auxiliares de Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento", es decir tienen facultades complementarias y no principales, como es el caso de las comisiones mixtas a nivel empresa, que constituyen en nuestro régimen legal piedra angular operativa en la materia de capacitación y adiestramiento.

Nuestro aserto se justifica si recordamos las funciones y las comparamos con las facultades de los comités, que nos hablan de "colaborar" proponer "sistemas", "formular recomendaciones", "evaluar gestiones" y "participar" (que no implica tener la decisión principal), en relación con diferentes cuestiones sobre esta materia.

Ahora bien, al constituirse estos comités y funciones en los términos previstos, esperamos que no vayan a desviarse en fijar criterios con pretensiones obligatorias para empresas que, si bien pertenecen a la misma rama industrial o actividad, son distintas entre sí respecto a organización, capacidad económica, tecnología, etcétera.

6.- Consejo Nacional Consultivo y Consejo Estatal Consultivo

Los **artículos 539-A y 539-B** establecen las características esenciales de los consejos consultivos mencionados en el rubro.

Artículo 539-A Para el cumplimiento de sus funciones en relación con las empresas o establecimientos que pertenezcan a ramas industriales o actividades de jurisdicción federal, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento será asesorada por un Consejo Consultivo integrado por representantes del Sector Público, de las organizaciones nacionales de trabajadores y de las organizaciones nacionales de patronos a razón de cinco miembros por cada uno de ellos con sus respectivos suplentes.

Por el Sector Público participarán representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Comercio, de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los representantes de las organizaciones obreras y de las patronales, serán designadas conforme a las bases que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El Consejo Consultivo será presidido por la Secretaría del Trabajo y Previsión social, fungirá como Secretario del mismo el Coordinador General de la Unidad coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; y su funcionamiento se regirá por el reglamento que expida el propio consejo.

Artículo 539-B. Cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local y para la realización de las actividades a que se contraen las

fracciones III y IV del artículo 539, la Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, será asesorada por Consejos consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento.

Los Consejos Consultivos Estatales, estarán formados por el gobernador de la Entidad Federativa correspondiente, quien los presidirá; representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Mexicano del Seguro Social; tres representantes de las organizaciones locales de trabajadores y tres representantes de las organizaciones patronales de la Entidad.

El representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fungirá como Secretario del Consejo.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Gobernador de la Entidad Federativa que corresponda expedirán, conjuntamente, las bases conforme a las cuales deban designarse los representantes de los trabajadores y de los patrones en los consejos consultivos mencionados y formularán al efecto, las invitaciones que se requieran.

Los Consejos Consultivos se sujetarán en lo que se refiere a su funcionamiento interno, al reglamento que al efecto expida cada uno de ellos.

El 8 de mayo de 1978 se publicó en el "**Diario Oficial de la Federación**", la convocatoria para integrar el Consejo Nacional Consultivo sobre Capacitación y Adiestramiento.

En los días posteriores a que entró en vigor la **Ley Federal del Trabajo**, quedó constituido en la Ciudad de México el Consejo Consultivo Nacional de Capacitación y Adiestramiento en los términos establecidos en la Ley.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto tanto de su titular, Lic. Pedro Ojeda Paullada y del Subsecretario de la misma, Lic. Guillermo González López, han constituido los Consejos Consultivos Estatales a que alude el **artículo 539-A**, pues se tiene el propósito de hacer funcionar a la brevedad posible esta materia.

e) ACUERDOS PARA PROMOVER LA MEJOR CAPACITACION ADMINISTRATIVA Y PROFESIONAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 89 fracción I de la Constitución**, **43 fracción VI inciso f)** y **44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**, reglamentaria del Apartado "B" del **artículo 123 Constitucional**, **3o. fracción V** y **41 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO.- Que en el Acuerdo Presidencial del 27 de enero último, publicado en el "**Diario Oficial**" del 28 del mismo mes y año, se ordenó que las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecieran Comisiones Internas de Administración con el propósito

de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en las que deben atenderse entre otros aspectos los relativos a sus recursos humanos, lo que incluye la selección y capacitación de su personal;

SEGUNDO.- Que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se creó una Subdirección de Acción Cultural; de la que depende el Centro Nacional de Capacitación y Administrativa, con objeto de realizar en favor de los trabajadores y de sus familias derechohabientes, promociones que mejoren su preparación técnica y cultural;

TERCERO.- Que actualmente funcionan en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo y en algunos organismos sujetos al régimen de la **Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, escuelas para la capacitación de sus trabajadores, con el objeto de que éstos puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;

CUARTO.- Que es obligación de los Trabajadores al Servicio del Estado asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia;

QUINTO.- Que es conveniente coordinar los programas que en materia de capacitación administrativa, de difusión cultural, deportiva o recreativa de los trabajadores y sus familiares, vengán desarrollando o promuevan las dependencias y organismos citados, con las que realice el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, he tenido a bien dictar el siguiente

A C U E R D O

PRIMERO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al escalafón así como mantener y elevar su aptitud profesional, para lo cual coordinarán con el mismo Instituto la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares.

SEGUNDO.- En la realización de los programas anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de cada dependencia u organismo tendrán la intervención que legalmente les corresponda.

El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "**Diario Oficial**" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos setenta y uno.

ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE QUE LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO DEBERAN ESTABLECER LA COORDINACION ADECUADA CON EL ISSSTE, A FIN DE DESARROLLAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION PARA EMPLEADOS DE BASE.

C O N S I D E R A N D O

Que el Ejecutivo a mi cargo ha emitido los acuerdos de 27 de enero de 1971 y 25 de junio del mismo año, que tienen como finalidad establecer órganos adecuados y coordinar la actividad administrativa para proporcionar a los trabajadores los medios idóneos para su debida capacitación;

Que en acatamiento a las disposiciones legales en vigor y de conformidad con las medidas que para su debida aplicación se han adoptado, existen en las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos encargados de impartir cursos de capacitación;

Que para la coordinación que debe existir entre los mecanismos de capacitación de las distintas dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sea efectiva y permanente, es conveniente que aquellos tengan una integración uniforme y que participe en ella un representante de dicho Instituto;

Que asimismo, para que la política en esta materia se contemple en forma integral, es de utilidad que en los mecanismos o sistemas de capacitación mencionados estén representados también la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la de Educación Pública y el Sindicato de Trabajadores de la Dependencia de que se trate;

Que para que los organismos de capacitación mencionados, cumplan en forma eficaz con su cometido, es indispensable que los cursos que se impartan tiendan fundamentalmente a la capacitación y desarrollo de los trabajadores de base, a fin de que éstos puedan ampliar sus conocimientos, ascender y mejorar sus percepciones, hacer más eficiente su trabajo, y elevar en suma, la productividad.

Que la capacitación de los trabajadores de base debe ser elemento fundamental para la evaluación de los factores escalafonarios de conocimientos y aplicación;

Que la capacitación de los empleados de confianza constituye también un requisito fundamental para la adecuada realización de las funciones que le son encomendadas y que para llevarla a cabo, es conveniente establecer un mecanismo similar al que la Ley dictamina para la capacitación de los empleados de base, que garantice la flexibilidad que la primera requiere para ser impartida, he tenido a bien dictar el siguiente

A C U E R D O

PRIMERO.- De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de 25 de junio de 1971, en el desarrollo de los programas de capacitación para empleados de base, las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

Para tal efecto, los organismos de capacitación que actualmente funcionan, así como los que en lo sucesivo se constituyan en las distintas dependencias deben integrarse con la participación de aquellas personas que determine el titular, con representantes de las Secretarías de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sindicato de la Dependencia que se trate;

SEGUNDO.- Los mencionados organismos, impartirán cursos de capacitación y desarrollo al personal de base de su dependencia y al de aquellas que se lo soliciten, a fin de instituir para dicho personal una formación de servidor público, en los campos administrativos, técnicos y profesionales.

TERCERO.- Las dependencias del Ejecutivo Federal procurarán establecer en sus respectivos reglamentos de escalafón los procedimientos adecuados para que el personal de base que se capacite pueda ascender de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

CUARTO.- Para el desarrollo de programas de capacitación de empleados de confianza, las dependencias del Ejecutivo coordinarán sus acciones respectivas con la Secretaría de la Presidencia.

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.

Creemos que éstos y otros acuerdos en los que se propone la capacitación de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como el establecimiento de comisiones para tal fin, han llevado muy buenas intenciones pero que en realidad no se aplican de la manera en que debieran, ya que a pesar de haber sido ratificadas hace tanto tiempo, quedan en el plan de proyectos pues se han hecho intentos que reflejan pocos resultados en materia de capacitación y adiestramiento; creemos que para que estos acuerdos se cumplan es necesaria la creación de más Centros de Capacitación y Adiestramiento y de programas adecuados ya que la capacitación y el adiestramiento son derechos de los trabajadores, mismos que consagra la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

C A P I T U L O V

PROPOSICIONES. HIPOTESIS.

Definiciones de Capacitación, Adiestramiento y Escalafón

Adiestramiento es un entrenamiento práctico que se da al personal para complementar sus conocimientos básicos perfeccionándolo en técnicas o actividades determinadas que constituyen a mejorar su eficiencia en el desempeño de sus labores, por ejemplo un carpintero un tornero, etc.⁽⁵⁴⁾

Del Latín a potenciativo y dexter, dextra, mano derecha, hacer a derechas, por extensión hábil, ducho.

Técnica de la enseñanza, más de noventa por ciento de los hechos humanos son de carácter instintivo y/o automático, los más de éstos últimos son resultado de un adiestramiento,

(54) ORTIZ G., Lourdes, Mena T. Angelina, Robles T. Rosalba. "Glosario de Términos Administrativos". Edit. De La Universidad del Valle de México, S.A. México, 1985. Pág. 127.

ello es de un aprendizaje de movimientos determinados por la asociación de una respuesta a un estímulo, en otros términos: es la producción de reacciones condicionadas la repetición de una actividad próxima, facilidad mayor y creciente rendimiento. El adiestramiento teórico es factor dominante de nuestro tiempo cuanto más evolucionada es una industria, el trabajo de todo tipo es más mecanizado; tal actividad es la clave de nuestra edad técnica.

(Del Latín, dexter, diestro, hábil) suele tomarse como sinónimo de condicionamiento, amaestramiento, entrenamiento.⁽⁵⁵⁾

El término en la bibliografía pedagógica tradicional, evoca varias situaciones frecuentemente complementarias.

Se entiende por **Capacitación**, el proceso mediante el cual, el hombre desarrolla y perfecciona sus habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes, a través de un conjunto de contenidos y procedimientos teórico-prácticos, relativos al conocimiento de un determinado campo tecnológico, para lograr una formación integral que responda a las exigencias de un determinado campo tecnológico, para lograr una formación integral que responda a las exigencias de un determinado puesto de trabajo.

La capacitación se puede llevar a cabo por medio de:

- 1.- Cursos formales fuera de la empresa o centro de trabajo.
- 2.- Cursos formales dentro de la empresa o centro de trabajo.

(55) MENDOZA Núñez, Alejandro. "Manual Para Determinar Necesidades de Capacitación" Tercera edición. Edit. Trillas. México, 1990. Pág. 88.

3.- Becas.

4.- Folletos, bibliotecas, etc.

Definición de Capacitación. Aptitud, preparación concreta para la realización de una tarea. Suele evaluarse mediante tests o exámenes o bien mediante la ejecución en una situación concreta.⁽⁵⁶⁾

Definición de Escalafón. De escala, lista ordenada de los individuos de una corporación.

Es el catálogo jerarquizado de personas de una corporación, dispuesta según un criterio. Antigüamente se tomaba en cuenta sólo la antigüedad del personal. En la actualidad se aceptan, con razón, otros criterios a saber. Eficacia profesional, oposiciones, obras, escritos, grados académicos, tareas difíciles realizadas, etc. El escalafón contiene, por tanto un sistema de ascensos y de categorías.⁽⁵⁷⁾

Se entiende por "capacitación y adiestramiento en la administración pública la instrucción tendiente a ampliar la capacidad de los individuos para cumplir funciones y tareas específicas". La capacitación tiene en primer lugar por objeto mejorar la organización y el rendimiento en el puesto debiendo ser auspiciada por una entidad o unidad gubernamental.

(56) *Diccionario de las Ciencias de la Educación. Vol. I A-H. Edit. Santillana, S.A. México, 1983. Pág. 16.*

(57) *LARROYO, Francisco. "Diccionario Porrúa de Pedagogía". Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 87.*

La capacitación y el adiestramiento pueden ser impartidas en varios contextos, a saber:

- a) Como un amplio programa de capacitación y adiestramiento en una institución de enseñanza destinada a preparar a los estudiantes en el campo de la gestión pública.
- b) Como especialidad complementaria relacionada con otras profesionales, de manera que abogados, economistas, ingenieros, médicos, etc., puedan adquirir conocimientos y nociones de la administración pública. La administración pública dentro de los institutos de enseñanza superior o ser tenidos como educación complementaria después de que hayan alcanzado cargos públicos que requieren conocimientos y competencias a nivel superior.
- c) Como componentes educacionales separados capacitación y adiestramiento para proporcionar conocimientos nuevos, para ampliar ciertas habilidades, para ensanchar las perspectivas y para aumentar el conocimiento de organismos administrativos.

A fin de realizar los objetivos señalados anteriormente, las instituciones de adiestramiento y capacitación deberían cooperar estrechamente para proporcionar programas contínuos de desarrollo. Debería existir un mecanismo formal de enlace, por ejemplo, un consejo nacional, para que las instituciones de capacitación y adiestramiento puedan planear y desarrollar sus políticas y programas en forma cooperativa.

Los programas de capacitación y adiestramiento deberían ser elaborados en forma complementaria para abarcar los conocimientos, las habilidades, los valores y el comportamiento. No se puede exigir que cada programa de capacitación ofrezca todas las facetas de instrucción, sería de desear que entre las instituciones y los programas de capacitación se llegara a alguna especialización en la materia. No obstante, los institutos y los programas de

capacitación deberían ofrecer experiencias de aprendizaje que se refuercen mutuamente, a fin de organizar y vigorizar a nivel nacional un cuerpo administrativo superior.

Los programas de capacitación y adiestramiento deberían ser elaborados y desarrollados de acuerdo con las necesidades del sector público del país en lo relativo a personal administrativo. Un organismo nacional debería hacerse cargo de la tarea de realizar diagnósticos sobre las necesidades de personal y de proyectar las necesidades de personal capacitado para los diferentes niveles de gobierno y de funciones. Estos diagnósticos y proyecciones deberían ser utilizados por los institutos de capacitación al planear la composición del cuerpo docente, las asignaturas y otros aspectos de los programas.

Procediendo en estrecha cooperación, los institutos y programas de capacitación y adiestramiento deberían orientarse hacia la creación de una carrera que abarque todos los niveles de funciones estatales y de los servicios públicos. Los graduados de tales programas, que dispongan además de la experiencia apropiada, deberían poseer las calificaciones y competencias necesarias para ocupar o ascender a puestos administrativos superiores aplicando debidamente el escalafón tomando en consideración a los trabajadores que por necesidad de personal cubren puestos en calidad de comisionados motivo por el cual dichos trabajadores no pueden cumplir con el requisito de concurso para tener derecho al escalafón, ya que carecen en absoluto de la información respecto a las convocatorias, en diferentes medios geográficos u organizacionales.

Los programas de capacitación y adiestramiento deberían ser ofrecidos por medio de diferentes concepciones didácticas, tanto en instituciones formales como en un medio informal de capacitación en servicio. Los modos de instrucción entre otros deberían ser:

a) El sistema de ponencias mediante las cuales los conocimientos se transfieren a un grupo por instructores preparados para el efecto;

- b) el programa de estudios, un sistema organizado de materiales de lectura relativos a un tema, para el aprendizaje individual o colectivo;
- c) cursos convencionales, generalmente de dos o más meses de duración dedicados al estudio pormenorizado en un tema;
- d) cursos abreviados, de dos o más días de duración, destinados a familiarizar a personas individuales con un área particular de un tema;
- e) reuniones que aporten experiencias al aprendizaje participatorio;
- f) seminarios-taller destinados a proporcionarles a los participantes experiencias en la solución de problemas;
- g) ejercicios simulados con el fin de demostrar fenómenos en una situación real;
- h) plazas y pasantías que brinden oportunidades de aprendizaje;
- i) las concepciones en materia de instrucción deberían ser configuradas de tal manera que se establezca la relación entre la teoría y la práctica.

Por lo tanto para ser eficaz, la capacitación y el adiestramiento los planes generales deben ser innovadores y responder a los cambios. Los progresos hechos en materia de conocimientos tienen que ser identificados y rápidamente asimilados en programas de instrucción; los cambios de habilidades necesitan reflejarse sin demora en el proceso de instrucción y toda reorientación de los valores públicos tiene continuamente que hallar entrada en los conceptos predominantes

de la misma, tomando en consideración primordialmente la vinculación que dicha capacitación y adiestramiento debe tener en relación al escalafón.

Promover una vinculación formal con las diversas instancias externas que participen en la capacitación administrativa, técnica y profesional de servidores públicos, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia coordinadora de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos, así como del Centro Nacional de Capacitación y Productividad, dependientes de la Subdirección General de Administración; el Instituto Nacional de Administración Pública e Instituciones Públicas y Privadas de Educación Media y Superior, para analizar la posibilidad de convenios de colaboración en la materia que permitan hacer realidad una capacitación y adiestramiento de calidad para dirigentes sindicales por una parte y para todos los servidores públicos por otra, teniendo como objetivos la modernización del sector público, la competitividad general del país, el mejoramiento de las destrezas y habilidades del servidor público para el desempeño de sus funciones, así como la preparación para el desarrollo de nuevas tareas, luchando porque los frutos que se alcancen con más productividad, sean mejor distribuidos y permitan un mayor nivel de vida de los trabajadores y sus familias, aplicando debidamente el escalafón en relación a la capacitación y el adiestramiento como factor de éste.

Propiciar, en primera instancia reuniones de trabajo para analizar las obligaciones y atribuciones de todos los órganos relacionados con la capacitación y el adiestramiento; definir con precisión las funciones y correspondientes ámbitos; proponer una cercana vinculación, colaboración y coordinación con las mismas, mediante comunicación permanente que permita la consecución de mejores resultados comunes.

Sostener con todos los medios a su alcance, el fortalecimiento de las actividades de la Academia de Derecho de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de que, a través de sus estudios, se perfeccionen, tanto los principios filosóficos y doctrinarios, como los instrumentos jurídicos.

Luchar por la implantación del Servicio Civil de Carrera, que permita promover a los trabajadores a mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia.

Desarrollar programas de capacitación y adiestramiento administrativa, con el propósito de que se traduzcan en ascensos escalafonarios, aprovechando los recursos del Sistema de Capacitación del ISSSTE y del INACPSyA.

Para que la capacitación y el adiestramiento sea más eficaz, creemos que sería conveniente que quienes capaciten y adiestren a los trabajadores, comprueben que están preparados profesionalmente en la rama o actividad en que impartirán sus conocimientos.

Debiendo acreditar satisfactoriamente ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tener conocimientos sobre los procedimientos propios de dicha capacitación y adiestramiento.

De acuerdo a las constancias de habilidades laborales relacionadas con la capacitación y el adiestramiento, creemos que al otorgar dichas constancias a los trabajadores que hayan sido aprobados en los programas respectivos, éstas deberían surtir plenos efectos para fines de ascenso dentro de la dependencia en que se haya proporcionado la capacitación y el adiestramiento, debiendo ser expedidas por la entidad instructora y autenticadas por la respectiva Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento.

CONCLUSIONES

Primera.- A la manera en que países manejaban sus leyes, en el caso de México, algunos de los elementos más importantes dentro del Sector Laboral los constituyen la capacitación y el adiestramiento. Así como el escalafón, los cuales requieren para su mejor desarrollo, la planeación, operación y evaluación de programas y actividades tendientes a satisfacer las carencias de conocimientos y habilidades con el afán de mejorar su nivel económico y el de su familia, logrando a la vez una mejor actuación en sus puestos de trabajo

Segunda.- La Ley en materia de capacitación y adiestramiento está llena de zonas oscuras, resultando casi imposible precisar sus características por ejemplo en lo referente a la contratación de trabajadores para capacitarse contenida en el artículo 153-G de la Ley Federal del Trabajo, se entiende que se trata de un contrato de trabajo ordinario para un puesto determinado respecto del cual el trabajador carece de los conocimientos necesarios, por lo que se conviene en capacitarlo, la Ley precisa que en tanto quede capacitado el trabajador percibirá el salario general y no el profesional -o convencional si existe contrato colectivo de trabajo- que corresponda a la categoría a la que aspire. Nada dice en cambio en el mismo

capítulo, referente a las consecuencias derivadas de que el trabajador no se capacite a pesar de que tome los cursos correspondientes.

Tercera.- En los diferentes aparatos administrativos se ofrece cada vez con mayor frecuencia, un déficit de capacidad de respuesta para atender la variedad de demandas que la sociedad les plantea, debido a la necesidad de capacitación y adiestramiento.

Esta insuficiencia va conformando toda una problemática en la medida que entra en crisis, actualmente la discusión de la problemática de la administración pública se centra en dos aspectos fundamentales: falta de eficiencia y eficacia en las organizaciones estatales, es decir, reducido grado de efectividad para alcanzar por cuenta propia los objetivos propuestos.

Cuarta.- Cuando la capacitación y el adiestramiento se plantean como una necesidad en el seno de la administración pública, las actividades de formación y perfeccionamiento deben preverse que sean compatibles con el propósito y objetivos del gobierno y sus organizaciones; es decir, que opere sobre los recursos humanos, para que éstos no sólo participen de una manera solvente en las tareas y procesos decisorios de una organización, identificando problemas y generando estrategias de acción para su superación sino que adopten también una actitud de anticipación y adaptación en el carácter de cambio constante del aparato administrativo del Estado, desde este punto de vista, la capacitación y el adiestramiento son un instrumento para la eficiencia y la efectividad organizacional, dependiendo su éxito de un conjunto de factores entre los que se destaca la correcta aplicación del Escalafón como incentivo para el trabajador capacitado.

Quinta.- En la mayoría de las dependencias de la administración pública no se cuenta con un sistema integral adecuado de administración de personal lo cual limita la posibilidad de poseer una instrumentación técnica que identifique y caracterice los puestos y cargos comprendidos

dentro de la organización es decir una efectiva clasificación de puestos ya que la administración de personal, es el instrumento técnico que sirve de base para la definición de los campos ocupacionales en los que debe formarse o capacitarse al personal entre otros.

Sexta.- La carencia de un sistema que regule las relaciones entre el Estado y sus servidores, dificulta la concreción de una política nacional de salarios vinculada a la concreta aplicación del escalafón que busque conjugar los intereses de los recursos humanos al servicio de la administración pública con el propósito de la misma, ya que ésto no sólo disminuye la calidad de los bienes y servicios que presta el Estado sino también las expectativas derivadas de las necesidades de capacitación y adiestramiento.

Séptima.- No se cuentan con registros uniformes y permanentes de información sobre el número, distribución, características de los servidores públicos, de la institución donde laboran y su clientela. Los datos de que se dispone son de escaso valor para la identificación de necesidades de capacitación y adiestramiento así como también son escasos los diagnósticos sobre mano de obra e investigaciones sobre empleo y escalafón y los estudios sobre relaciones interinstitucionales.

Octava.- La calidad y la eficacia de todo servicio público depende de un personal adecuadamente capacitado y adiestrado. El crecimiento y la complejidad del aparato de gobierno y de los servicios públicos ha favorecido una expansión de las instituciones y los programas educacionales dedicados al estudio de la administración pública, gestión pública y a la capacitación del personal encargado de la gestión de los servicios públicos para satisfacer las necesidades tanto de las personas que se preparan para tales funciones como de aquellas que ya prestan servicio en un puesto determinado.

Novena.- La capacitación y el adiestramiento se hallan destinados a contribuir al desarrollo y al cambio administrativo por lo tanto muchas de sus características principales dependen de los recursos humanos necesarios para implementar las estructuras formales de organización en los diferentes organismos públicos que permitan a los trabajadores capacitados obtener mejores salarios es decir, tener acceso al escalafón y a mejores puestos.

Décima.- Creemos que si bien es cierto que el inciso c) de la fracción 1 del artículo 41 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, establece como índice esencial para la Comisión de los Ascensos de acuerdo al Escalafón, la eficiencia de los candidatos, también lo es que se ordena que tal eficiencia se demuestre precisamente en concurso, sin tomar en consideración a los trabajadores que se encuentran comisionados en diferentes dependencias a la de su adscripción, motivo por el cual no participan en los concursos, ya que las convocatorias para los mismos se exhiben en el lugar de adscripción del trabajador, tal como lo señala el artículo 58 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que dice: "Al tener conocimiento de las vacantes, las Comisiones Mixtas de Escalafón procederán desde luego a convocar a un concurso entre los trabajadores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondientes", sin que exista un medio de comunicación por parte de la Comisión Mixta de Escalafón correspondiente, para que dicho trabajador comisionado se entere de la fecha y bases de dichas convocatorias, siendo éste un obstáculo para que el trabajador pueda tener derecho al escalafón, ya que los factores tales como, conocimientos, aptitud, antigüedad, disciplina y puntualidad, siendo factores de preferencia que marca la Ley, la aptitud y los conocimientos así como la antigüedad no son tomados en cuenta para dicho fin, afectando con este procedimiento la estabilidad del trabajador y la de su familia.

LEGISLACION APLICABLE

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa,
S.A. de C.V. México, 1993.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1993.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Reglamentaria del
Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 1993.

CODE FEDERAL REGULATION EE.UU. St. Paul Minn. West Publishing Co. United
States 1993. Title # 20.

UNITED STATES CODE ANNOTED GOVERNMENT ORGANIZATION AND
EMPLOYERS US GOVERNMENT. Printing Office Washington, D.C. 1993.
Title # 5.

LEY ARTICULADA DE FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO. Decreto # 325. Madrid,
España, 1992.

LEY DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCION PUBLICA. Decreto # 30.
Madrid, España, 1993.

BIBLIOGRAFIA

- I.- ALONSO García, Manuel. "Introducción al Estudio del Derecho del Trabajo". Casa Editorial Bosch, Barcelona España, 1978.
- II.- BAYAD Serrat, Ramón. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial Reus, S.A. México, 1992.
- III.- CANTON M., Miguel. "Derecho del Trabajo Burocrático". Editorial Pac, S.A. de C.V., México, 1991.
- IV.- DAVALOS, José. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- V.- DE BUEN L., Néstor. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- VI.- DE BUEN L., Néstor. "Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S. A. México, 1985.

- VII.- DE BUEN L., Néstor. "Derecho del Trabajo. Derecho Individual, Derecho Colectivo". Tomo II. Séptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- VIII.- DE LA CUEVA, Mario. "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
- IX.- DIAZ G., Amado R. "Régimen Jurídico de Capacitación y Adiestramiento". Fondo Editorial Coparmex, Confederación Patronal de la República Mexicana. México, 1979.
- X.- FRAGA, Gabino. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- XI.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- XII.- GUERRERO, Euquerio. "Manual del Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- XIII.- HERRAN Salvat, Mariano. Quintana Roldán, Carlos F. "Legislación Burocrática Federal". Editorial Porrúa, S. A. México, 1986.
- XIV.- MENDOZA Muñoz, Alejandro. "Manual para Determinar Necesidades de Capacitación". Tercera edición. Editorial Trillas, México, 1990.

- XV.- MORALES S., Hugo Italo. Tena Suck, Rafael. "Legislación Federal del Trabajo Burocrático". Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1992.
- XVI.- MUÑOZ, Ramón Roberto. "Derecho del Trabajo". Instituciones. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- XVII.- OLVERA Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S. A. México. 1988.
- XVIII.- SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- XIX.- TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
- XX.- TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- XXI.- TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Teoría Integral". Sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- XXII.- TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- XXIII.- VALENCIA BARRAGAN, Jesús. "Derecho Mexicano del Derecho". Editorial Cárdenas. México, 1979.

DOCUMENTOS BASICOS DE LA FEDERACION DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Editorial Talleres Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, México, 1989.

JAN ASMANCZYK, Edmund. "Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, Madrid, Buenos Aires, 1992.

ORTIZ G. Lourdes. Mena T., Angélica. Robles T. Rosalba. "Glosario de Términos Administrativos". Editorial de la Universidad Del Valle de México. México 1985.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD. Editorial Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, 1993.

D I C C I O N A R I O S

DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACION. Vol. I, A-H. Editorial Santillana, S.A. México, 1983.

LARROYO, Francisco. "Diccionario Porrúa de Pedagogía". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

TRUEBA Urbina, Alberto. "Nuevo Diccionario Procesal del Trabajo. Teoría Integral". Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.