



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

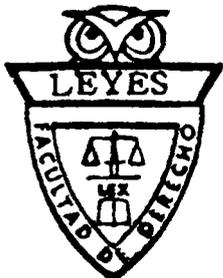
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

"LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ISRAEL RUIZ ALEMAN

ASESOR: LIC. RAUL GUTIERREZ FUSCA



MEXICO, D. F.

2005

11344486



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: José Israel Ruz Alemán

FECHA: 26 de Mayo de 2005

FIRMA: 



ANEXO AL PLAN DEL
SEMESTRE
2005

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

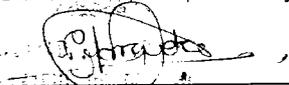
P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **JOSE ISRAEL RUIZ ALEMAN**, con número de cuenta 95013583, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "**LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL**", bajo la dirección del Lic. **RAÚL GUTIÉRREZ FUSTER**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **VERÓNICA RAMÍREZ RIVAS**, en el oficio con fecha 1º. de abril de 2005., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., 2 de mayo 2005.



LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.
c.c.p.-Alumno (a).

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Flor y José, por darme todo su apoyo y todo su amor y por servirme de soporte en los momentos más difíciles.

A mi hermano, Rogelio, quien ha sido mi compañero en muchas aventuras, por sus buenos deseos para terminar esta tesis.

A mis abuelos, Inés y Rogelio, quienes conté con su bondad en momentos difíciles.

A Beatriz, por estar conmigo en cada momento, por sus palabras de aliento, por su paciencia y confianza y por hacerme sentir tan especial cuando estamos juntos.

A mi asesor, Lic. Raúl Gutiérrez Fuster, por su ayuda y paciencia en este trabajo, por sus consejos y por compartir conmigo sus conocimientos.

“LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO 1.- MARCO CONCEPTUAL.	1
1.1 Trabajador.	1
1.2 Trabajador al Servicio del Estado.	4
1.3 Trabajador de Confianza al Servicio del Estado.	10
1.4 Servidor Público.	18
1.5 Servidor Público de Carrera.	19
1.6 Estabilidad en el empleo.	21
1.7 Acciones procedentes en caso de despido injustificado.	22
1.7.1 Reinstalación.	23
1.7.2 Indemnización Constitucional.	25
CAPÍTULO 2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	26
2.1 Constitución de Apatzingán de 1814.	26
2.2 Constitución de 1824	27
2.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836.	28
2.4 Constitución de 1857	29
2.5 Disposiciones Legales Previas a la Constitución de 1917.	30
2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	31
2.7 Reglamentación de las Relaciones entre el Estado y sus Trabajadores.	34
2.8 El Servicio Civil de Carrera en México.	36
CAPITULO 3.- REGIMEN LEGAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.	40
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	40
3.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	44
3.3 Criterios jurisprudenciales en materia de derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado	47
3.4 Comparación entre los trabajadores de confianza del apartado “A” y los trabajadores de confianza del apartado “B” del artículo 123 constitucional.	51

3.5 La falta de estabilidad en el empleo.	56
3.5.1 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	60
3.6 Su exclusión de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	63
3.7 La carencia de legislación que regule sus derechos laborales.	69
CAPITULO 4.- EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN AMERICA DEL SUR.	72
2.1 Bolivia.	72
2.2 Colombia.	79
2.3 Chile.	84
2.4 Ecuador.	89
2.5 Perú.	91
2.6 Venezuela.	95
CAPITULO 5.- LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CARRERA.	101
4.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	101
4.1.1 Breves Referencias	101
4.2 Disposiciones más importantes.	103
4.2.1 Conceptos y Objeto de la Ley.	103
4.2.2 Derechos y Obligaciones de los servidores públicos de carrera.	107
4.2.3 Estructura del Servicio Profesional de Carrera.	111
4.2.3.1 Ingreso al Sistema	112
4.2.3.2 Capacitación y Certificación	115
4.2.3.3 Evaluación del Desempeño.	118
4.2.3.4 De la separación	119
4.2.3.5 Órganos del Sistema	123
4.3 Medios de defensa.	125
4.4 La falta de estabilidad en el empleo.	127
CONCLUSIONES	132
BIBLIOGRAFÍA	137

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis de la situación que han vivido a lo largo de la historia los trabajadores de confianza al servicio del Estado y cómo ha evolucionado la misma con el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, específicamente en lo que se refiere a la estabilidad en el empleo.

Como podremos observar durante el desarrollo del presente trabajo, el Servicio Profesional de Carrera comprende a los servidores públicos que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia de la Administración Pública Federal.

En esa tesitura, el tema principal de presente trabajo es el relativo a la estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza de las dependencias de la Administración Pública Federal (servidores públicos de carrera), centrándose específicamente en el hecho de que los trabajadores de confianza son atropellados de manera injusta en sus derechos laborales, especialmente en cuanto a la estabilidad en el empleo, siendo éste uno de los derechos más importantes de los trabajadores, si no es que el más.

A lo largo de la historia se ha limitado a los empleados de confianza del sector público en cuanto al derecho a la estabilidad en el empleo y a la inamovilidad en el puesto, ya que el legislador ha hecho asequible dicho derecho únicamente a los trabajadores de base, reforzándose esta idea con los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación, de los que se desprende que los trabajadores de confianza al servicio del Estado no tienen derecho a la estabilidad en el empleo y que únicamente gozan de las normas protectoras al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Esta situación tan injusta y tan contraria a la naturaleza del derecho del trabajo coloca a los empleados de confianza en una posición de desventaja y de desigualdad con respecto a los trabajadores de base.

Ante ese panorama, el presente trabajo pretende hacer notar cuál ha sido la situación que ha prevalecido en nuestro sistema jurídico, en cuanto a la situación de los empleados de confianza y la estabilidad en el empleo (considerándose que son injustamente vulnerados en sus derechos laborales) y cómo ha evolucionado este aspecto con la publicación y entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Para lograr tal objetivo, primeramente se desarrollará un marco conceptual, con el objeto de ubicarnos en el tema a desarrollar; en seguida, se realizará una exposición de los antecedentes históricos que se han verificado en nuestro país, relativos a la manera en que se ha regulado la relación entre el Estado y sus trabajadores con el fin de percibir la evolución que se ha tenido en la regulación de las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores y, específicamente, observaremos cuál ha sido el tratamiento que se le ha dado al trabajador de confianza a lo largo de la historia.

En el tercer capítulo se hará una exposición y análisis del régimen legal de los trabajadores de confianza al servicio del Estado en el sistema jurídico mexicano, centrándonos en la estabilidad en el empleo, previo a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

En el cuarto capítulo se revisará el tratamiento que se le da al empleado de confianza del sector público en regímenes legales latinoamericanos, específicamente en Sudamérica, con la finalidad de conocer la situación que al respecto opera en esos países y saber cuáles son las semejanzas y diferencias que existen con relación a nuestro sistema legal, y finalmente en el quinto capítulo se analizará la cuestión de estabilidad en el empleo bajo el régimen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera e la Administración Pública Federal.

CAPITULO 1 MARCO CONCEPTUAL.

A continuación se expondrán los conceptos generales que nos permitirán desarrollar de mejor manera el tema central del presente trabajo. Los conceptos que se definirán en este capítulo nos serán de gran utilidad para ubicarnos en el planteamiento general del tema y servirán para comprender la problemática que se pretende analizar, relacionada con la situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado respecto del derecho a la estabilidad en el empleo.

1.1 Trabajador.

El concepto de trabajador es uno de los puntos de partida del presente trabajo, pues para analizar el problema de la estabilidad en el empleo en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es necesario conocer los elementos objetivos y subjetivos que integran la relación laboral, especialmente la que existe entre el estado y sus servidores públicos (particularmente la de los trabajadores catalogados como de confianza). Así pues, saber qué es un trabajador, nos permite iniciar nuestro análisis, pues finalmente son los trabajadores quienes pueden disfrutar o ver afectada su estabilidad en el empleo, por los patrones (en este caso el Estado).

El Doctor José Dávalos, en su Derecho del Trabajo I, señala que el concepto de trabajador es genérico, pues es atribuido a aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y que constitucionalmente no admite distinciones, situación que se ha reconocido legalmente en el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece

que no puede existir distinción entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.¹

El concepto de trabajador se encuentra contenido en la legislación mexicana, específicamente en el primer párrafo del artículo 8° de la propia Ley Federal del Trabajo, que literalmente dice:

“Artículo 8o.-Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.”

Del análisis del concepto anterior podemos desprender que solo las personas físicas pueden tener la categoría de trabajador, por lo que se deja fuera del concepto referido a las personas jurídico – colectivas. Tal situación es lógica, pues el concepto de trabajador exige que la prestación del servicio sea de manera personal y subordinada, situación que no podría presentarse en el caso de las personas colectivas, las cuales actúan a través de sus representantes o apoderados legales.

Así pues, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo, transcrito líneas más arriba, para catalogar como trabajador a una persona física, es necesario que se presenten los siguientes elementos: ²

- El trabajador siempre será una persona física.
- La persona física presta un servicio a otra, que puede ser una persona física o una persona jurídico – colectiva.

¹ Cfr. DAVALOS MORALES, José. Derecho del trabajo I., Porrúa, octava edición, México, 1998, página 90.

² *IDEM.*

- El servicio que esa persona física presta debe ser de manera personal.
- El servicio que esa persona física presta debe ser de manera subordinada.

Los anteriores elementos son integrantes de la relación de trabajo, según puede apreciarse de la lectura del artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo:

“Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o 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.”

De la lectura del artículo antes transcrito, podemos observar que en las relaciones laborales regidas por el apartado A del artículo 123 existe una presunción de existencia de la relación de trabajo, ya que no importa el acto que de origen a la misma, pues basta que exista la prestación de un trabajo personal subordinado, por parte una persona física, a otra, ya sea persona física o colectiva, mediante el pago de un salario.

La idea anterior se refuerza con lo preceptuado por el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo, el cual de manera expresa dispone que la relación de trabajo se presume, entre quien presta un servicio y quien lo recibe:

“**Artículo 21.-** Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.”

En esos términos, la legislación laboral “trata de conceder a quien presta un servicio personal una ventaja: salvo que el patrón demuestre lo contrario, toda prestación de servicios será laboral. Ello significa que presuntamente el prestador del servicio tendrá derecho a que se le aplique el estatuto laboral, siempre mucho más generoso que cualquiera de los otros que en la etapa actual del derecho regulan las prestaciones de servicio”.³

Contrario a lo comentado en los párrafos que anteceden, en las relaciones laborales regidas por el apartado B del artículo 123 constitucional, no existe tal presunción sobre la existencia de la relación de trabajo, como lo veremos en el siguiente apartado.

1.2 Trabajador al Servicio del Estado.

Una vez que sabemos que es un trabajador, y cómo se integra la relación de trabajo en las relaciones de trabajo reguladas por la Ley Federal del Trabajo, ahora debemos conocer qué es un trabajador al servicio del estado, y cómo se integra la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores.

De la lectura del primer párrafo del apartado B del artículo 123 constitucional podemos observar que únicamente son trabajadores del Estado los que laboran para los Poderes Federales, para el gobierno del

³ DE BUEN L. Néstor. Derecho del trabajo. Tomo II., Porrúa, décimo tercera edición, México, 1999, página 46.

Distrito Federal y los que prestan sus servicios en los estados y municipios. Sin embargo, como lo señala el maestro Morales Paulín, “en forma de manifiesta inconstitucionalidad el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del: *‘Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores ... , así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.’* De lo anterior se entiende que legalmente no solamente es considerado como trabajador del Estado aquella persona física que labore dentro de lo Poderes de la Federación y del gobierno del Distrito Federal, sino también aquella persona que trabaje en un organismo descentralizado que tenga a su cargo función de un servicio público”.⁴

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en su artículo 3, define que se entiende por trabajador, para efecto de esa ley:

“Artículo 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.”

El anterior concepto nos indica que los trabajadores al servicio del Estado son aquellos que tienen un nombramiento expedido a su

⁴ MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho burocrático, Porrúa, México, 1995, página 79.

favor que los acredita como tales, o bien, que aparecen en las nóminas o listas de raya de los trabajadores temporales.

El maestro Morales Paulín nos proporciona un concepto de trabajador al servicio del Estado:

“... el trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo, o su equivalente.”⁵

El maestro Martínez Morales, en su Diccionario de Derecho Burocrático, identifica al trabajador al servicio del estado como un servidor público, y señala que un servidor público es una “persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza.”⁶

Además de lo anterior, hay que señalar que en la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se presenta el elemento subordinación, que, aunque la ley no lo contempla, es obvio que los trabajadores prestan sus servicios bajo la subordinación de sus superiores jerárquicos.

Según podemos apreciar en los conceptos anteriores, específicamente en el concepto legal y en el proporcionado por el maestro Morales Paulín, la relación de trabajo regulada por el apartado A del artículo

⁵ *IBIDEM*, página 80.

⁶ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Tomo 5. Derecho burocrático. OXFORD, segunda edición, México, 2000. páginas 96 y 108.

123 constitucional, difiere de la relación de trabajo regida por las normas del apartado B del referido precepto. Esto es, en la Ley Federal del Trabajo tenemos una presunción de la existencia de la relación de trabajo, sin importar el acto que le dé origen, lo que significa que no es necesaria la celebración de un contrato de trabajo o de cualquier otro elemento para que se perfeccione la relación de trabajo, pudiendo surgir únicamente con la prestación de un servicio personal subordinado.

En cambio, de conformidad con el artículo 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que exista una relación de trabajo, es necesario no solo la prestación de un servicio, sino que se requiere de la expedición de un nombramiento que acredite a una persona como trabajador del estado, o bien, que el mismo aparezca en las listas de raya de los trabajadores temporales. Este concepto impide que pueda ser presumida la existencia de la relación de trabajo, pues no basta con la prestación de un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, ya que ese servicio debe prestarse en virtud de un nombramiento o por aparecer en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Sobre este particular, durante mucho tiempo la jurisprudencia sostuvo que la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores no era presumible:

Novena Epoca, Instancia: SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Agosto de 1998, Tesis: I.7o.T. J/18, Página: 807.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NO ES PRESUMIBLE LA RELACIÓN LABORAL DE. En el trabajo burocrático la calidad de trabajador se adquiere por la expedición de un nombramiento o bien por inclusión en las listas de raya de trabajadores temporales, según texto del artículo tercero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que no puede ser presumible la relación laboral en los términos de los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo que, además, no pueden tener aplicación supletoria al caso

por no estar contemplada en la ley burocrática la figura jurídica de la presunción de la relación laboral.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9367/88. Instituto Nacional del Consumidor. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Eduardo Sánchez Mercado.

Amparo directo 5467/96. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 5 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 7477/97. Martha Eloísa Rodríguez Iris y otros. 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 7527/97. María Isabel Rodríguez Carrasco. 21 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Borrego Martínez. Secretaria: María Antonieta Forment Hernández.

Amparo directo 14327/97. Ricardo Ruiz Flores. 22 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Sin embargo, este criterio ha quedado superado por una jurisprudencia por contradicción emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se establece que si un trabajador demuestra que ha prestado sus servicios a una dependencia, tiene acción para reclamar la expedición de su nombramiento y las demás acciones que procedan:

Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, Octubre de 1998, Tesis: 2a./J. 76/98, Página: 568

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES. Esta Suprema Corte ha establecido que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores es sui generis, pues aunque se equipara a la laboral, no puede, válidamente, confundirse totalmente con ella por varias razones, entre las que sobresalen la naturaleza imperativa del Estado y la clase del acto jurídico que genera la relación, pues tanto el nombramiento como la

inclusión en listas de raya, según establece el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen la condición que permite, que al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más, puesto que su entrada como servidor del Estado está regulada en el presupuesto de egresos; de lo anterior se infiere la importancia que tiene el nombramiento (o la inclusión en las listas de raya) a que se refiere el citado artículo 3o., así como el artículo 15 del mismo ordenamiento, que establece los requisitos que debe contener el nombramiento. No obstante lo anterior, cuando el titular de la dependencia o el autorizado legalmente para ello, designa a una persona para desempeñar un puesto de manera verbal o sin llenar las formalidades necesarias, tal situación irregular no debe perjudicar al servidor ni conducir al desconocimiento de la existencia de esa relación de trabajo con el Estado, por lo cual, conforme a los principios deducidos del artículo 123, apartado B, constitucional y a los artículos 43, 118, 124 y demás relativos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor tiene acción para demandar la expedición del nombramiento o la inclusión formal en las listas de raya, pudiendo demostrar los extremos de su acción con cualquier medio de prueba; sólo entonces, demostrado el nombramiento, procederán, en su caso, las demás acciones que el servidor pueda tener.

Contradicción de tesis 96/95. Entre las sustentadas por el Tercer y el Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 29 de abril de 1998. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Tesis de jurisprudencia 76/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública de veintinueve de abril de mil novecientos noventa y ocho.

Sin embargo, el anterior criterio, en nuestra opinión, atenta contra lo preceptuado en el artículo 3º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que permite la presunción de una relación de trabajo, a pesar de que la propia ley establece como requisito, para la existencia de la misma, la expedición de un nombramiento, o la inclusión de la persona en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Así pues, desde nuestro punto de vista, trabajador del estado es una persona física que presta un servicio personal subordinado, en atención a la expedición de un nombramiento que lo acredita como tal, o por aparecer en las listas de raya de los trabajadores temporales.

1.3 Trabajador de Confianza al Servicio del Estado.

Hechas las anteriores precisiones respecto del concepto de trabajador al servicio del estado, ahora hay que definir que es un trabajador de confianza al servicio del estado.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define a los trabajadores de confianza, y se señala que “Son las personas que por la naturaleza de las funciones que desempeñan en una empresa o establecimiento o al servicio de un patrono en lo particular, ajustan su actividad a condiciones especiales en la relación de trabajo, que al ser de excepción dan a su contratación un carácter sui generis, acorde con las labores que realizan.”⁷

Sobre este aspecto, es necesario señalar que la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los cargos que se consideren de confianza deberán estar establecidos en la ley. Como puede apreciarse, en el régimen burocrático es necesario que los cargos de confianza se formalicen y se creen en una disposición de carácter general para que puedan tener dicho carácter.

Los Tribunales Federales han reforzado con diversos criterios jurisprudenciales lo establecido por nuestra Carta Magna, pues han determinado que para considerar que una plaza es de confianza es

⁷ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Tomo IV. Porrúa, décimocuarta edición, México 2000, página 3110.

necesario que se establezca en la ley respectiva, como puede apreciarse en las siguientes jurisprudencias:

Séptima Epoca, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 582, Página: 383.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, CALIDAD DE LOS. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos que no se encuentran previstos en dicho ordenamiento; por tanto, como la calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado depende de que el puesto sea uno de los enunciados expresamente con tal categoría por el artículo 5o. de dicha Ley, o bien, por cualquier otro instrumento legal posterior que así lo determine, no existe la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo. Amparo directo 4470/80. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 9 de marzo de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 1453/81. Antonio Preciado Valvaneda. 26 de octubre de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 142/83. Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 23 de abril de 1984. Cinco votos.

Amparo directo 5582/86. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S. N. C. 19 de junio de 1987. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 2525/86. Carlos Humbert Villareal. 19 de octubre de 1987. Cinco votos.

Novena Epoca, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Septiembre de 1996, Tesis: I.5o.T. J/8, Página: 580.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE. Si bien es cierto que los empleados de confianza al servicio del Estado, no están protegidos por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, en cuanto a la estabilidad en el empleo, no menos cierto es que tal carácter debe ser demostrado por el titular demandado en forma fehaciente, cuando el puesto que acepta tener el activo no se encuentra incluido expresamente en el diverso 5o. de la ley burocrática, siendo además necesario que el patrón a fin de probar su excepción, consigne en qué norma se formalizó la creación de la plaza del trabajador, para estimar que las funciones que desempeñaba pertenecían a la categoría de confianza, esto último conforme a lo que prevé el numeral 7o. del mismo ordenamiento legal.

Amparo directo 10225/88. Fortunato Valenzuela López. 9 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretaria: María Isabel Haruno Takata Gutiérrez.

Amparo directo 6425/89. Colegio de Bachilleres. 19 de octubre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

Amparo directo 2355/92. Alberto López del Olmo. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: Erubiel Arenas González.

Amparo directo 835/96. Eduardo García Valtierra. 27 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Rafael Barredo Pereira. Secretario: Martín Borrego Dorantes.

Amparo directo 5475/96. Servicio Postal Mexicano. 20 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

Aunado a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha incluido criterios que nos pueden ser de utilidad para determinar la categoría de una plaza desempeñada por un trabajador al servicio del Estado. Dentro de esos criterios se ha establecido el de la naturaleza de las funciones y el del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal como elementos necesarios para acreditar la categoría de una plaza, sumados a que una plaza esté establecida en la ley. A continuación se transcriben los criterios que incluyen los citados elementos:

Octava Epoca, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 581, Página: 383,

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL. FUERZA PROBATORIA DEL CATALOGO DE PUESTOS EN LA DETERMINACION DEL CARACTER DE. La interpretación sistemática y armónica de los artículos 5o., fracción II, 7o., y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite considerar que para determinar los puestos de confianza al Servicio del Poder Ejecutivo, el legislador siguió el sistema fundamental de catalogar como de confianza diversos tipos o clases de funciones, dejando a los titulares de las dependencias y a los sindicatos respectivos, la elaboración de catálogos de puestos en los que han de asentar, entre otros datos, el correspondiente a si son de base o de confianza, debiendo hacerse notar que esa labor de clasificación consiste, fundamentalmente, en cotejar las labores realizadas en cada puesto, con las funciones relacionadas en la fracción II, del citado artículo 5o. De aquí se deduce que si el catálogo sólo revela el acuerdo de las partes mencionadas sobre qué puestos son de base o de confianza, y si para ese acuerdo deben tener en consideración la clasificación de la Ley, la fuerza probatoria del catálogo no es, necesariamente, decisiva para resolver a qué grupo pertenece el puesto del trabajador, sino que

debe estimarse sólo como un elemento más para descubrir su verdadera naturaleza, la que deriva de las funciones desempeñadas.

Contradicción de tesis 29/90. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado y el Primer Tribunal Colegiado ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 10 de mayo de 1993. Cinco votos.

Octava Epoca, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte TCC, Tesis: 962, Página: 669.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. ESTE CARACTER NO SE DETERMINA POR LA DENOMINACION QUE DEL PUESTO SE HAGA EN EL NOMBRAMIENTO RESPECTIVO. La condición de empleado de confianza no se determina por la denominación que a un puesto se le dé en el nombramiento respectivo, sino por la naturaleza de la función desempeñada o de las labores que se le encomienden, las que deben estar dentro de las que se enumeran como de confianza por el artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Amparo directo 8542/89. Enrique Valenzuela Alonso. 7 de marzo de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 5692/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 11 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 9312/92. Adriana Orozco López. 9 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 9782/92. Cariño Delgadillo Martínez. 9 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 4552/94. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 27 de mayo de 1994. Unanimidad de votos.

Novena Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Mayo de 1998, Tesis: 2a./J. 31/98, Página: 581

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ORIGEN HISTÓRICO DE LOS CATÁLOGOS DE PUESTOS EN LOS ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. El derecho burocrático se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a asemejarse al laboral; al excluirse a los empleados públicos de la regulación de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos treinta y uno, surgieron intentos de normatividad propia que cristalizaron hasta el año de mil novecientos treinta y ocho al promulgarse el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que fue emulado por diversas legislaciones locales, le sucedió otro estatuto en el año de mil novecientos cuarenta y uno y hasta mil novecientos sesenta se adicionó el artículo 123 constitucional por un apartado B en que se reguló lo relativo a la relación de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal con sus servidores; en mil novecientos sesenta y tres se expidió su ley reglamentaria. Los ordenamientos estatutarios burocráticos encuentran origen en la exclusión de los empleados públicos de la reglamentación de la

materia de trabajo entre particulares, como ordenamientos encargados de regular una relación de servicio que surgió del derecho administrativo y no laboral. Se trató entonces de regulaciones que se desarrollaron a partir de la recopilación de los antecedentes aislados que existían sobre el servicio público, como acuerdos presidenciales, circulares y algunos intentos de reglamentación del artículo 89 fracción II de la Constitución Federal, que establece las facultades del Ejecutivo para el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en las leyes, por ello es que a diferencia del sistema de la Ley Federal del Trabajo que atiende a la naturaleza de la función desempeñada por el trabajador en cargos de inspección, vigilancia, administración y fiscalización y no a la denominación que se dé al puesto, desde el origen de la materia se ha atendido al sistema de catálogo para distinguir entre los trabajadores que cuentan con la protección del artículo 123 apartado B de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias a nivel federal y local y aquellos que siguen sujetos a la facultad de libre nombramiento y remoción mencionada.

Contradicción de tesis 13/97. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil y de Trabajo del Segundo Circuito. 13 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Tesis de jurisprudencia 31/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Novena Epoca, Instancia: SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Abril de 1998, Tesis: 1.7o.T. J/20, Página: 697.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE. Si el titular de la dependencia estatal no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza.

Amparo directo 11327/88. Secretario de Educación Pública. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Amparo directo 2517/91. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 30 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Beatriz García Martínez.

Amparo directo 2157/92. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 11 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Hernández Saldaña. Secretaria: Sofía Verónica Avalos Díaz.

Amparo directo 3787/92. Productora Nacional de Semillas. 28 de abril de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: José Francisco Albarrán Mendoza

Amparo directo 14767/97. Titular del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Fiduciaria del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. 6 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretario: Arturo Amaro Cázarez.

Octava Epoca, Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte TCC, Tesis: 966, Página: 672

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACION DEL CARACTER DE. La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.

Amparo directo 161/88. Rafael Alcino Reyes. 26 de agosto de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1020/92. Adolfo Pola Simuta. 21 de octubre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1077/92. Ana Rosa Rice Peña. 11 de noviembre de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1110/92. Antonio García León. 6 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

Amparo directo 798/93. Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de octubre de 1993. Unanimidad de votos.

La Ley Federal del Trabajo, no proporciona un concepto de trabajador de confianza, pero en su artículo 9º, señala que la categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se de al puesto. Asimismo, dicho precepto legal establece como funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también se hace una distinción entre los trabajadores, clasificándolos en dos grupos: trabajadores de base y trabajadores de confianza, según puede apreciarse de la lectura del artículo 4° de la citada ley.

Asimismo, en dicho ordenamiento legal encontramos un criterio diferente para determinar la categoría de confianza, pues la misma se determina con base en una clasificación que se encuentra contemplada en el artículo 5° de dicha ley. Así, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala:

“Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

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

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

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

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

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

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales

funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Areas de Auditoría.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: el Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

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

V.- (DEROGADA, D.O. 21 DE FEBRERO DE 1983)”

Los criterios que establecen las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional no son nada claros y como señala el maestro Carlos Reynoso Castillo, “las normas existente para establecer dicha distinción resultan hoy en día obsoletas, y no permiten tener una claridad en la materia. La evolución de las empresas y la mayor complejidad de las relaciones de producción han rebasado al derecho del trabajo en este aspecto...”⁸

1.4 Servidor Público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 108, enuncia quienes pueden ser considerados como servidores públicos:

“**Artículo 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los

⁸ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático. Porrúa, México. 1999, páginas 68 y 69.

actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

El maestro Martínez Morales, en su Diccionario de Derecho Burocrático, señala que los servidores públicos son las personas físicas que realizan función pública de cualquier naturaleza.⁹

El concepto de servidor público resulta ser más amplio que el de funcionario público, que era el que se manejaba en la Constitución, pues “no solo se refiere a éstos, sino a toda persona a la que el estado le haya encomendado un cargo o una comisión de cualquier índole.”¹⁰

Sin embargo, parece ser que la Constitución, en el artículo 108 antes transcrito, deja fuera a los empleados del Poder Legislativo, situación que resulta inexplicable y hasta cierto punto ilógica, porque los empleados del Poder Legislativo también ejercen una función pública, “por lo cual es urgente reformar el artículo en cuestión, introduciendo una enmienda que podría decir ‘... y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo Federal, o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal’.”¹¹

1.5 Servidor Público de Carrera.

El término “servidor público de carrera” es novedoso dentro de la legislación vigente que se aplica a los servidores públicos. El mismo aparece consignado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de

⁹ Cfr. MARTINEZ MORALES, Rafael I. Op. Cit, página 96.

¹⁰ *IDEM*

¹¹ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. Cit, página 87.

la Federación el 10 de abril del 2003 y entró en vigor el 10 de octubre del 2003.

El artículo 3º, fracción IX, de la referida ley, proporciona un concepto de servidor público de carrera y señala que por tal debe entenderse a aquella “persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.”

Del concepto anterior, podemos desprender dos situaciones:

a.- Solo se considera como servidor público de carrera a los trabajadores de confianza que laboren en alguna de las dependencias de la Administración Pública Federal.

b.- Para ser considerado servidor público de carrera, es necesario que el mismo sea integrante del Servicio Profesional de Carrera.

Respecto del primer punto, es necesario agregar que la ley establece en el artículo 6º que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base pueden tener acceso al servicio profesional de carrera de conformidad con los procedimientos de selección, reclutamiento y nombramiento que la propia ley establece.

Por otra parte, cabe apuntar que en el artículo 4º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, hay una clasificación de los servidores públicos de carrera, dividiéndolos en dos grupos: servidores públicos eventuales y servidores públicos titulares.

1.6 Estabilidad en el empleo.

El tema de la estabilidad en el empleo es uno de los más abordados y debatidos dentro del ámbito del derecho del trabajo, pues tiene una gran trascendencia en el sentido de que es, quizá, el derecho más importante que tiene la clase trabajadora.

El maestro Mario de la Cueva, se refiere a la estabilidad en el empleo, indicando que “es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.”¹²

La estabilidad en el empleo es una forma de combatir la voluntad discrecional del patrón para rescindir de manera unilateral las relaciones de trabajo con sus empleados.

No obstante, como lo apunta el autor Euquerio Guerrero, se debe entender que la estabilidad en el empleo no implica la adquisición de derechos patrimoniales por parte del trabajador sobre su fuente de trabajo. Lo que se pretende con este derecho es que el empleado conserve su trabajo en tanto le rinda el servicio que se le demanda. Por tal razón, el empleado puede cambiar de puesto, según sus necesidades y aptitudes, y no quedarse toda la vida con la misma plaza o categoría. Lo que debemos entender cuando hablamos de estabilidad en el empleo, es que el patrón, sin justa causa y comprobable, no podrá separar al trabajador de su empleo

¹² CUEVA, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo I., Porrúa, décimo séptima edición, México, 1999, página 219

dando por terminada la relación de trabajo o contrato, por medio de una declaración unilateral de la voluntad.¹³

Así, debemos entender por estabilidad en el empleo, el derecho que tiene el trabajador de conservar su empleo, por el tiempo en que la naturaleza de la relación de trabajo lo exija, esto es, que la relación laboral habrá de subsistir de manera natural.¹⁴

En materia burocrática, respecto del tema de la estabilidad en el empleo, tenemos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el principio de que los trabajadores de base serán inamovibles, y que esa inmovilidad se alcanza una vez que el trabajador cumple seis meses de servicio. Sin embargo, como siempre surge la interrogante: ¿y qué sucede con los trabajadores de confianza?

Es evidente que ese tipo de trabajadores no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, pues la propia ley los excluye de su régimen. Esta situación se analizará con mayor detalle en capítulos subsecuentes.

1.7 Acciones procedentes en caso de despido injustificado.

Cuando un trabajador es separado de su empleo de manera injustificada, existen dos acciones que puede ejercitar el trabajador para defender su estabilidad en el empleo: reclamar la reinstalación en su puesto de trabajo, o bien, reclamar la indemnización constitucional, con el pago, en ambos casos, de salarios caídos.

¹³ Cfr. GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo, Porrúa, décimo séptima edición, México, 1990, página 112.

¹⁴ Cfr. De Buen Lozano Néstor. Ob. Cit. Página 547.

Solo puede ejercitar una de ellas, no pueden subsistir las dos al mismo tiempo. En seguida se tratan una por una. Dichas acciones se encuentran previstas en la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 48:

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

Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo.”

La procedencia de las mismas en materia burocrática se encuentra contemplada en la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional:

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

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

1.7.1 Reinstalación.

Si el trabajador ejercita la acción de reinstalación, y comprueba en el juicio laboral la procedencia de su acción, es decir, que fue despedido injustificadamente, el patrón está obligado a reinstalar al trabajador en el puesto de trabajo que venía desempeñando antes de ser despedido, en los mismos términos que lo venía haciendo y con las mejoras

y beneficios que haya sufrido su puesto de trabajo mientras se encontraba ausente del mismo.

Sin embargo, como lo menciona el Dr. José Dávalos, en el apartado A, esta es la regla general en el caso en que se ejercita la acción de indemnización. Tiene sus excepciones, que al mismo tiempo lo son de la estabilidad en el empleo, la cual en nuestra legislación es relativa.¹⁵

Efectivamente, el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo prevé las excepciones a la reinstalación:

“Artículo 49.- El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;

II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;

III. En los casos de trabajadores de confianza;

IV. En el servicio doméstico; y

V. Cuando se trate de trabajadores eventuales.”

Esta situación no se presenta en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues no se contemplan excepciones

¹⁵ Cfr. DAVALOS MORALES, José. Ob. Cit. Página 161

para que el titular de una dependencia cumpla con la reinstalación del trabajador.

1.7.2 Indemnización Constitucional.

De igual forma, cuando un trabajador es despedido injustificadamente, puede optar por reclamar el pago de la indemnización constitucional, consistente en el pago de tres meses de salario. Asimismo, se deberá pagar al trabajador el monto de los salarios caídos generados desde el momento en que fue despedido y hasta el cumplimiento del laudo.

CAPITULO 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

En el presente apartado revisaremos los antecedentes históricos relativos a la manera en que se ha regulado la relación entre el Estado y sus trabajadores. Es importante conocer estos antecedentes en virtud de que podremos percibir la evolución que se ha tenido en la regulación de las relaciones entre el Estado y sus Trabajadores y, específicamente, observaremos cuál ha sido el tratamiento que se le ha dado al trabajador de confianza a lo largo de la historia.

2.1 Constitución de Apatzingán de 1814.

En la Constitución de Apatzingán de 1814 podemos encontrar los primeros esbozos relativos a la prestación de servicios personales a favor del Estado, ya se hablaba de “empleados públicos”.

Por ejemplo, en los artículos 25 y 26 del texto constitucional antes referido se consignó lo siguiente:

“Artículo 25.- Ningún ciudadano podrá obtener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contrario a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado.

Artículo 26.- Los empleados públicos deben funcionar temporalmente y el pueblo tiene el derecho para hacer que vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución.”¹⁶

“Aunado a lo anterior, el artículo 167 señalaba que era facultad del Supremo Gobierno el ‘deponer a los empleados públicos’, mientras que el artículo 173 establecía la atribución de enviar mensualmente

¹⁶ MORALES PAULÍN, Carlos A. Op. Cit. Página 2.

al Congreso una nota de los empleados que estuvieran suspensos y cada cuatro meses un estado de los ejércitos”.¹⁷

Finalmente, cabe destacar que la Constitución de Apatzingán de 1814 preveía la existencia de un Tribunal de Residencia, el cual se encargaba de resolver las controversias derivadas de las faltas cometidas por los servidores públicos.

2.2 Constitución de 1824

La Constitución de 1824 regulaba de manera más clara la prestación de servicios personales a favor del Estado.

En primera instancia, debemos señalar que el citado documento constitucional establecía como facultad del Congreso General la de crear o suprimir empleos públicos de la Federación, así como la de señalar, documentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.¹⁸

Como podemos observar, en la Constitución de 1824 ya existía una inquietud por regular las relaciones entre el Estado y las personas que prestaban algún servicio personal al mismo, pues constitucionalmente se preveía que el Poder Legislativo determinara la manera en que se iban a pagar los servicios prestados al Estado, así como la forma de ingreso y retiro de los empleos públicos.

De igual forma, podemos observar que la facultad del Congreso para crear y suprimir empleos públicos “se traducía en una falta de

¹⁷ IDEM

¹⁸ IDEM.

seguridad en la permanencia en un empleo, pues éste podía desaparecer por decisión congresional".¹⁹

De igual manera, la Constitución de 1824 establecía facultades, en materia de empleados públicos, a favor del Presidente de la República, pues este podía nombrar a los Jefes de las oficinas generales de hacienda, de las comisarías generales, a los diplomáticos, cónsules, a los jefes y empleados del ejército; también podía proponer a los funcionarios de la Suprema Corte de Justicia; podía dar retiros, licencias y arreglar las pensiones de los militares, y podía suspender a los empleados de la Federación que infraccionaran sus órdenes y decretos.²⁰

2.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836.

Este texto constitucional era muy similar al de 1824, toda vez que consignaba facultades del Poder Legislativo para crear y suprimir empleos públicos, así como para aumentar o disminuir sus dotaciones y para fijar las bases de sus retiros, jubilaciones y pensiones.

Además de lo anterior, la Cámara de Diputados tenía facultades para normar jefes y demás empleados de la Contaduría Mayor y para confirmar los nombramientos realizados por el gobierno respecto de los jefes de las oficinas generales. Asimismo, el Senado tenía facultades para aprobar los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo, respecto de cónsules, diplomáticos, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y la milicia activa.²¹

¹⁹ IBIDEM. Página 3.

²⁰ IDEM

²¹ IBIDEM. Página 4.

Por otra parte, se facultaba al Presidente de la República para nombrar libremente a los secretarios de despacho y poderlos remover cuando lo considerara conveniente. Asimismo podía nombrar a otros servidores públicos, tales como consejeros, gobernadores de los departamentos, cónsules, diplomáticos, empleados militares, además de que podía intervenir en el nombramiento de jueces e individuos de los tribunales de justicia; también podía suspender a los empleados de la Federación que infraccionaran sus órdenes y decretos.²²

2.4 Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 no existen grandes variaciones respecto del texto constitucional anterior, específicamente en cuanto a las facultades que los Poderes de la Unión tenían consagradas en la Constitución de 1824, pues éstos prácticamente mantenían las mismas que ya se mencionaron en el apartado anterior.

Lo novedoso de esta Carta Constitucional es que establecía un capítulo especial relativo a la responsabilidad de los servidores públicos.

En esa tesitura, se establecía que “ningún empleado del Estado, por elevada que fuera su investidura, podía quedar ajeno a la responsabilidad penal que surgiera por la comisión de un delito, sin embargo, tal responsabilidad penal solo podía iniciarse una vez desaforado el funcionario que gozara de tal derecho constitucional”.²³

²² IBIDEM. Página 5.

²³ IBIDEM. Páginas 7 y 8.

Respecto de la responsabilidad del Presidente de la República, podemos decir que el texto constitucional establecía que sólo podría ser acusado por delitos graves de orden común, por el de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral.²⁴

Otro aspecto importante en materia de responsabilidad de servidores públicos, es que en la constitución de 1857 se establecía la figura del desafuero y en el caso de la comisión de delitos oficiales (lo que hoy se conoce como responsabilidad política), determinaba la facultad de la Cámara de Diputados para actuar como órgano instructor y la facultad de la Cámara de Senadores actuaba como órgano de sentencia.

2.5 Disposiciones Legales Previas a la Constitución de 1917.

Dentro de los antecedentes legales que encontramos, previo a la promulgación de la Constitución Política de 1917, tenemos a la Ley del 20 de marzo de 1837, la cual creó el nombramiento de los secretarios de los ayuntamientos. Los ayuntamientos al hacer tal nombramiento, procuraban que el agraciado tuviera educación y edad competentes para la representación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos y se acordara.

“En el Estado de Guerrero, conforme a su ordenanza municipal del 25 de septiembre de 1868, se facultaba a los ayuntamiento, entre otras atribuciones, a nombrar a todos los empleados que dependieran de sus fondos y removerlos con causa justificada, a excepción del secretario, que por ser empleado de confianza, será amovible.”²⁵

²⁴ IBIDEM. Página 8.

²⁵ Sitio web <http://www.universidadabierta.edu.mx>

Como podemos observar en la anterior transcripción, en la ordenanza municipal del 25 de septiembre de 1868 se limitaba a los empleados de confianza en cuanto a la estabilidad en el empleo.

Con el nacimiento de las primeras organizaciones gremiales de servidores públicos del siglo XIX, empiezan a expedirse diversas disposiciones legales en materia de relaciones del Estado con sus Trabajadores.

Por ejemplo, tenemos que en 1886 existía la Ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, en la que se establecieron algunos beneficios económicos a los deudos de un servidor público.²⁶

También encontramos la Ley del 3 de noviembre de 1870, la cual se ocupó de los delitos, faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. También en 1896 hubo disposiciones legales en materia de servidores públicos, destinadas principalmente a establecer un sistema disciplinario de los servidores públicos.²⁷

2.6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Como hemos podido observar, previo a la promulgación del Texto Constitucional que actualmente nos rige, existieron diversos ordenamientos legales que de manera aislada regulaban cuestiones relativas a la función pública y la relación del Estado con sus Trabajadores.

²⁶ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op. Cit. Página 38.

²⁷ IBIDEM. Páginas 38 y 39.

Sin embargo, estos casos eran excepcionales, solo a partir del proceso revolucionario de 1910 se plasma, a nivel general, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los derechos de los trabajadores, así dispondrá que “el congreso de la unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases de los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aporta las bases fundamentales sobre las cuales se desarrollan los aspectos legales que actualmente existen sobre la relación jurídica Estado – empleado.

Como se recordará el original artículo 123 de la Constitución Mexicana estableció un conjunto de disposiciones dirigidas al mundo del trabajo y las relaciones de producción. El original artículo 123 planteaba una unidad normativa, que como un conjunto homogéneo pretendía regular las relaciones de producción en su conjunto, sin hacer distinción de las características que tuviera el empleador (público o privado).²⁸

Se ha considerado que los trabajadores del Estado alcanzaron reconocimiento tutelar de la Constitución hasta la adición del apartado B del artículo 123 constitucional del 5 de diciembre de 1960; sin embargo, el servidor del Estado estuvo presente en el artículo 123 constitucional desde el texto original del mismo.²⁹

²⁸ IBIDEM. Página 39.

²⁹ MORALES PAULÍN, Carlos A. Op. Cit. Página 43.

Lo anterior se desprende de la lectura del texto original del artículo 123 constitucional, en el cual encontramos diversas disposiciones en las que se hace alusión al servicio público. Por ejemplo, el texto original extendió los principios del artículo 123 no solo al trabajo obrero sino a todo tipo de trabajo. Asimismo, cuando se habla del derecho de huelga, el referido precepto establecía que en los servicios públicos, los trabajadores debían dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de las labores.³⁰

El 31 de diciembre de 1938 se quitó de la constitución la disposición relativa al derecho a huelga de los trabajadores del Estado, pues en ese mes y año "fue publicado el Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. Así, se reglamentaba a los empleados públicos, pero se les retiraba de la Constitución para no volver sino hasta la adición del apartado B al artículo 123 en el año de 1960. En síntesis, el estatuto de 1938 fue un paso hacia delante en los derechos individuales de los trabajadores y dos pasos hacia atrás para los derechos colectivos."³¹

Durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos se adicionó el apartado B al artículo 123 constitucional.

El apartado B del artículo 123 constitucional determinó que las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, se regirían por los principios que en el mismo se establecen.

Las fracciones que componen el apartado B del artículo 123 constitucional establece los derechos que son asequibles a los

³⁰ Cfr. MORALES PAULÍN, Carlos A. Op. Cit. Páginas 44 y 45.

³¹ IBIDEM. Página 45 y 46.

trabajadores al servicio del Estado y , específicamente, la fracción XIV, señala expresamente que la ley determinará los cargos que se considerarán de confianza y que estos trabajadores tendrán derecho a gozar de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.

Esta última fracción es la que ha originado que se considere (Inclusive por el Poder Judicial de la Federación) que los trabajadores de confianza únicamente tienen reconocidos esos derechos, esto es, que sólo gozan de las normas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, como ya se ha mencionado en el presente trabajo, no estamos de acuerdo con es punto de vista, pues no hay razón para excluir a los empleados de confianza de la aplicación de los principios contenidos en las fracciones que integran el apartado B del artículo 123 constitucional.

2.7 Reglamentación de las Relaciones entre el Estado y sus Trabajadores.

A raíz de la adición del apartado B al artículo 123 constitucional, se derivaron diversas leyes secundarias que reglamentan la relación jurídica entre el Estado y sus Trabajadores.

Sobre este tema, debemos señalar que existen una diversidad de criterios, desde el punto de vista teórico, respecto de los regímenes jurídicos destinados a la regulación de la relación entre el Estado y sus empleados.

Son variados los criterios que se han sostenido sobre la clasificación de los regímenes burocráticos que existen en nuestro sistema

legal, pero podemos decir que la citada clasificación emana del propio artículo 123 constitucional.

En ese orden de ideas, podemos decir que en nuestro sistema jurídico se pueden identificar los siguientes regímenes burocráticos, cuya legislación reglamentaria se menciona a continuación:

I.- Un régimen jurídico burocrático típico en razón de su contenido constitucional y significación cuantitativa. Este régimen jurídico burocrático emerge del apartado B del artículo 123 constitucional (salvo las fracciones XIII y XIII bis), y del artículo 73, fracción X. Su legislación aplicable es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

II.- Un régimen burocrático especial, para las fuerzas armadas, fundado en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, cuya legislación aplicable la componen la Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley de Ascensos de la Armada de México y la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aéreas Mexicanos.

III.- Un régimen burocrático especial para las fuerzas de seguridad pública, fundado en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, cuya legislación aplicable está compuesta por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (policía judicial federal) y la Ley de Vías Generales de Comunicación (policía federal de caminos).

IV.- Un régimen burocrático especial del servicio exterior, fundado en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, cuya legislación aplicable se compone por la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

V.- Un régimen burocrático especial para el servicio electoral, fundamentado en los artículos 5, cuarto párrafo, y 41, octavo párrafo, constitucionales, cuya legislación aplicable es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI.- Un régimen burocrático especial para empleados de las instituciones bancarias del Estado, de conformidad con la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 constitucional, en el cual tenemos como legislación reglamentaria a la Ley Reglamentaria del apartado B del Servicio Público de Banca y Crédito.

VII.- Un régimen burocrático especial para los empleados del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, cuya legislación aplicable es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

VIII.- Un régimen burocrático particular para cada entidad federativa, con fundamento en la fracción V del artículo 116 constitucional, en el cual cada entidad federativa tiene la facultad para emitir las leyes y estatutos del servicio civil correspondientes.

IX.- Un régimen burocrático particular para cada municipio, de conformidad con la fracción VIII, último párrafo del artículo 115 constitucional, cuya legislación se compone por las leyes del servicio civil que decreten las legislaturas de cada Estado y los reglamentos que apruebe cada uno de los ayuntamientos.³²

2.8 El Servicio civil de Carrera en México.

La promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocasionó el nacimiento de una gran variedad de leyes y disposiciones reglamentarias tendientes a regular la relación entre el Estado y sus trabajadores, como las siguientes:

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

³² Cfr. IBIDEM páginas 65 a 68.

- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores (actualmente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).
- Ley de premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley en favor de los veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
- Jurisprudencia firme de: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Decretos y Acuerdos relacionados con la Administración del Personal Federal.
- Acuerdos relacionados con la Administración del Personal Estatal y Municipal.
- Reglamentos Interiores.
- Condiciones Generales de Trabajo.
- Reglamentos de Higiene y Seguridad.
- Circulares.
- Normas y Disposiciones de Carácter Interno.
- Contratos Colectivos de Trabajo.
- Manuales de Organización.

Sin embargo, en materia de Servicio Civil Federal, en el año de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción primera del Artículo 89 de la Constitución Política Federal; el cual en sus Títulos Tercero y Cuarto plasma lo concerniente al derecho y la obligación a la capacitación, a los ascensos y promociones. Asimismo el nueve de abril de 1965, se creó en la Secretaría de la

Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros: coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social y lograr la mejor preparación del personal gubernamental.³³

Con tales antecedentes, se creó en 1983, la Dirección General de Servicio Civil la cual debía determinar las políticas sobre relaciones laborales el personal del personal del gobierno dedicándose principalmente a solucionar la rigidez de los sindicatos y a ordenar las actividades de los altos funcionarios públicos. De igual forma y para complementar la actividad para el servicio civil de carrera, se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en el mismo año, que se integró con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), dicha Comisión era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y tenía a su cargo entre otras cosas la de promover la realización de programas específicos del servicio civil de carrera.³⁴

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, constituye el único antecedente de lo que sería el servicio civil en México. Después se crearon el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

³³ Sitio web <http://www.joseacontreras.net/ServProfCarrUAEM/anthismex.htm>

³⁴ IDEM.

Así las cosas, es hasta el 10 de abril del 2003 cuando se publica la Ley del Servicio Profesional del Carrera en la Administración Pública Federal, que viene a ser el segundo ordenamiento en materia federal encargado de establecer un servicio civil de carrera.

Este ordenamiento legal fue creado con la intención de desarrollar la carrera administrativa que permita contar con un servicio público eficaz a través de la selección objetiva de funcionarios y la promoción de capacitación permanente.

Esta nueva ley será objeto de análisis en el capítulo 5 del presente trabajo.

CAPITULO 3

REGIMEN LEGAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO.

En el presente apartado analizaremos cuál es la situación que prevalece en nuestro sistema jurídico respecto de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, centrándonos en revisar cuáles son los derechos que se les reconocen, cuales son las prerrogativas que les son negadas y, en general, cuál es la situación en la que se encuentran y cómo aparece regulada la relación de trabajo que mantienen con el Estado.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, resulta necesario definir cuáles autoridades son las facultadas para legislar en materia de trabajo burocrático. A nivel constitucional podemos observar que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional, según se desprende de la lectura de la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna.

En materia burocrática, el Congreso de la Unión únicamente tiene facultades para legislar las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores en el ámbito federal y en el Distrito Federal, según puede desprenderse de la lectura de la propia fracción X del artículo 73 antes señalado, relacionada con los numerales 116, fracción VI y primer párrafo del apartado B del artículo 123 constitucional. En efecto, de la lectura de los anteriores numerales se puede establecer que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, mientras que las legislaturas de los estados se encuentran facultadas para expedir leyes que

regulen las relaciones de trabajo de las entidades federativas y municipios con sus trabajadores.

Ahora bien, el apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases sobre las cuales se regularán las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Distrito Federal y sus trabajadores. En ese orden de ideas, el referido apartado presenta una serie de características que hacen diferente la relación de trabajo que se regula en el apartado A, respecto del trabajo burocrático.

A este respecto, Miguel Duhalt Krauss destaca una serie de características que se derivan de las bases establecidas en el apartado B del artículo 123 constitucional:

- a).- No existe cláusula de exclusión.
- b).- Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.
- c).- Los sindicatos no pueden adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.
- d).- En cada dependencia solo habrá solo un sindicato.
- e).- Los trabajadores de confianza no pueden formar parte de los sindicatos.
- f).- Las condiciones generales de trabajo deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando contengan prestaciones económicas.
- g).- El derecho de huelga sólo procede cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consigna el apartado B del artículo 123 constitucional y está sujeto a una tramitación especial.³⁵

Por lo que hace a los trabajadores de confianza, constitucionalmente solo tienen reconocidos de manera expresa el derecho a gozar de las normas protectoras del salario y el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social, según se desprende de la lectura de la

³⁵ DUHALT KRAUSS, Miguel. Una selva semántica y jurídica., INAP, México, 1977, pag 69.

fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, como lo cuestiona el maestro José Dávalos, “¿de qué les sirve gozar de protección al salario si en cualquier momento pueden ser despojados del empleo?”.³⁶

En efecto, los trabajadores de confianza están colocados en un estado de inseguridad jurídica, pues se ven seriamente afectados cuando se presentan recortes presupuestales en las dependencias que traen consigo la reducción de la plantilla de personal, toda vez que ante esta circunstancia no tienen elementos para ejercitar alguna acción por un despido injustificado.

De igual forma, ha habido etapas en las que se les ha negado el acceso a una vía jurisdiccional para exigir sus derechos, a través de precedentes que señalan que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para conocer de reclamaciones realizadas por los empleados de confianza. De igual forma, en algunos casos los tribunales de amparo llegaron a sobreseer los juicios de garantías promovidos por este tipo de trabajadores, con el argumento de que la dependencia actúa como patrón, no como autoridad, o bien, bajo la consideración de que no había agotado el principio de definitividad.³⁷

Sin embargo, actualmente existe jurisprudencia que permite que los trabajadores de confianza acudan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a reclamar algún despido del que pudieran ser objeto, como puede observarse en la siguiente tesis:

³⁶ DAVALOS MORALES, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo., Porrúa, segunda edición, México, 1991, págs. 175 y 176.

³⁷ IBIDEM, pág. 176.

Octava Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 583, Página: 384.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

Varios 6/88. Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos.

Sin embargo, el hecho de que se les permita acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no implica que los trabajadores de confianza tengan algún tipo de protección, pues basta con que la dependencia acredite en juicio que el trabajador actor desempeñaba un cargo de confianza para que el Tribunal absuelva al patrón demandado del pago de todas y cada una de las prestaciones reclamadas por el trabajador.

3.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional.

Con base en el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Miguel Duhalt Krauss señala que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene como objetivo regular las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicios públicos y los trabajadores.³⁸

Esta concepción es un tanto cuanto inexacta, ya que las relaciones de trabajo entre los organismos públicos descentralizados y sus trabajadores se regulan por la Ley Federal del Trabajo, en atención a que el apartado B del artículo 123 constitucional no los incluye en su regulación y sí lo hace la fracción XXXI del mismo precepto de nuestra Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia ha declarado inconstitucional el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalando que las relaciones de trabajo entre los

³⁸ Cfr. DUHALT KRAUSS, Miguel, Op. Cit. 84.

organismos públicos descentralizados y sus trabajadores deben regirse por normas del apartado A del artículo 123 constitucional:

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su, Gaceta, Tomo: III, Febrero de 1996, Tesis: P./J. 1/96, Página: 52.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis.

Sin embargo, podríamos señalar que dicho ordenamiento legal no regula todas las relaciones de trabajo que pudieran presentarse en el sector gubernamental, ya que el artículo 8º de la citada Ley establece a qué sujetos no les es aplicable la misma, a pesar de que dichos sujetos prestan sus servicios en el sector público. Sobre este particular, el invocado artículo 8º establece lo siguiente:

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

En el caso que nos ocupa, como puede apreciarse de la anterior transcripción, los trabajadores de confianza se encuentran excluidos del régimen de aplicación de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Los trabajadores de confianza al servicio del Estado solo “gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social consignados en el apartado B del artículo 123 constitucional pero no se les aplica la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.³⁹

A pesar de que la ley excluye a los trabajadores de confianza de su régimen de aplicación, ésta establece una clasificación de los trabajadores, pues en el artículo 4º de la misma se señala que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Para diferenciarlos entre sí, la ley señala en el artículo 5º las funciones o puestos que se consideran catalogados como de confianza, señalando en el artículo 6º que los empleados de base son aquellos que no se encuentran comprendidos dentro la numeración del artículo 5º.

³⁹ IBIDEM, pág 85.

De igual forma, como señala Miguel Duhalt Krauss la Ley Federal de los trabajadores, establece de manera implícita diversos criterios para considerar como de confianza a un trabajador:

- a) Que su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del Presidente de la República.
- b) Que la naturaleza de sus funciones así lo determinen (como en el caso de los inspectores, miembros de los servicios policíacos, de tránsito, etc.)
- c) Según el órgano al cual se encuentren adscritos (como en el caso del personal adscrito a la Presidencia de la República o a las Secretarías Particulares).⁴⁰

Como podemos apreciar, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una serie de categorías que distinguen a los empleados que ocupan plazas catalogadas como de confianza, con el objeto de determinar qué sujetos son protegidos por sus disposiciones legales y quiénes quedan fuera de su ámbito de aplicación.

3.3 Criterios jurisprudenciales en materia de derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Como pudimos observar en el apartado anterior, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no reconoce ningún derecho a los trabajadores de confianza, al grado de que los excluye de manera expresa de su régimen de aplicación.

⁴⁰ Cfr. IBIDEM, pág 86 y 87.

La Jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación no establece derechos adicionales a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, diversos a los que dichos empleados tienen consagrados de manera expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para comprobar lo que se ha señalado anteriormente, basta con revisar las siguientes jurisprudencias sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Séptima Epoca, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 567, Página: 374.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA. NO ESTAN PROTEGIDOS POR EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no incurre en violación de garantías si absuelve del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza que alega un despido injustificado, si en autos se acredita tal carácter, porque los trabajadores de confianza no están protegidos por el artículo 123 de la Constitución, Apartado "B", sino en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones del régimen de seguridad social que les corresponde, pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Amparo directo 3635/78. Manuel Vázquez Villaseñor. 14 de marzo de 1979. Cinco votos.

Amparo directo 1485/80. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. 23 de julio de 1980. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 6624/80. Secretario de la Reforma Agraria. 27 de abril de 1981. Cinco votos.

Amparo directo 7306/82. Jaime Moreno Ayala. 13 de abril de 1983. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 1626/82. Secretario de la Reforma Agraria. 3 de agosto de 1983. Cinco votos.

Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Mayo de 1997, Tesis: P. LXXIII/97, Página: 176.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los

trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado.

Amparo directo en revisión 1033/94. Jorge González Ortega. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Como puede observarse, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el propio apartado B del artículo 123 Constitucional establece limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, señalando que las primeras fracciones únicamente establecen derechos para los empleados de base y que los empleados de confianza únicamente gozan de los derechos establecidos en la fracción XIV del citado apartado B, los cuales consisten en las medidas protectoras del salario y en los beneficios de la seguridad social.

Desde luego, bajo esa misma tónica, ese criterio de la Suprema Corte de limitar los derechos de los trabajadores de confianza al servicio del Estado se ha extendido a las relaciones de trabajo de entre las entidades federativas y sus trabajadores. Basta con revisar los siguientes ejemplos

Novena Epoca, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Enero de 1996, Tesis: II.1o.C.T. J/3, Página: 242.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO

DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL, LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico.

Amparo directo 887/93. Rafael Martín Vilchis Mejía. 10 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: Ma. del Rocío F. Ortega Gómez.

Amparo directo 918/93. Esteban de Jesús Martínez. 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

Amparo directo 938/93. Juan Zermeño Jiménez. 8 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Amparo directo 117/94. Sergio Martínez Hernández. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Yolanda Leyva Zetina.

Amparo directo 112/95. Leodegario Cirino Juan Agustín. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Octava Epoca, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIV, Septiembre de 1994, Tesis: XVI. 1o. 23 L, Página: 460.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO. TIENEN DERECHO AL PAGO DE LAS PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL SALARIO Y CON LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Si bien el artículo 8 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato excluye del régimen de esa ley a los miembros de las policías estatales o municipales, de las fuerzas de seguridad, de las fuerzas de tránsito y a los trabajadores de confianza, y por consiguiente no están protegidos en cuanto a la estabilidad en su empleo, sin embargo el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios de Guanajuato al absolver del pago de indemnización constitucional y salarios caídos a un trabajador que alega despido injustificado y cuyo carácter se acreditó es de confianza, incurre en violación de garantías si por ese solo hecho absuelve de las prestaciones reclamadas que se relacionen con su salario y con los beneficios de la seguridad social, pues en cuanto a esos aspectos sí tienen razón de exigir la observancia de las medidas que se relacionan con esos derechos.

Amparo directo 297/94. Alfonso Hernández Fonseca. 9 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Hernández Torres. Secretaria: Iris Deyanira Valera Chiu.

Octava Epoca, Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII, Abril de 1994, Página: 459.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE COLIMA, DE SUS AYUNTAMIENTOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. De la interpretación armónica de lo que establecen los artículos 9 y 13 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, se infiere que los empleados de confianza a que se refiere la ley, no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, en virtud de que, el primer precepto establece el derecho a la inamovilidad exclusivamente para los trabajadores de base, mientras que, el segundo, prevé en forma limitativa que los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al sueldo y a la seguridad social, lo que hace que deban estimarse excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón, esta clase de trabajadores no puede, válidamente, demandar con motivo de su cese, la indemnización o reinstalación en el cargo.

Amparo directo 521/93. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Colima, Colima. 16 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez.

Como puede observarse, los Tribunales Federales sostienen el criterio de que los trabajadores de confianza al servicio del estado carecen de derechos de carácter laboral, especialmente del derecho a la estabilidad en el empleo y a los beneficios de inamovilidad, pues señalan el argumento de que la Constitución únicamente les reconoce el derecho a percibir su salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social.

3.4 Comparación entre los trabajadores de confianza del apartado “A” y los trabajadores de confianza del apartado “B” del artículo 123 constitucional.

En términos generales, los trabajadores de confianza, tanto del apartado A como del apartado B del artículo 123 constitucional, han

sido limitados en cuanto a sus derechos laborales, respecto de los trabajadores de planta y de los trabajadores de base, respectivamente.

Sin embargo, entre los trabajadores de confianza de uno y otro apartado existen diferencias marcadas en cuanto a los derechos laborales de los que son titulares, pues los regulados por la Ley Federal del Trabajo encuentran mayor protección que los empleados de confianza al servicio del Estado..

J. Manuel Mora Rocha establece una serie de diferencias entre los derechos que gozan los empleados de confianza del apartado A del artículo 123 constitucional y los derechos de que gozan los empleados de confianza al servicio del Estado. Al respecto, en resumen establece lo siguiente:

a) En primer lugar, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye de su régimen de aplicación a los trabajadores de confianza, mientras que la Ley Federal del Trabajo establece un título que regula las condiciones de trabajo de los empleados de confianza.

b) En el apartado A, las condiciones de trabajo que rigen en el contrato colectivo de trabajo se extienden a los empleados de confianza, salvo disposición en contrario en el mismo contrato, mientras que en el apartado B las condiciones generales de trabajo que rigen en una Dependencia excluyen de su régimen a los empleados de confianza.

c) En el apartado A, para que el patrón pueda rescindir la relación de trabajo con un empleado de confianza, debe existir un motivo razonable de pérdida de la confianza, o bien, que el empleado incurra en alguna de las causales de despido establecidas en el artículo 47 de la Ley

Federal del Trabajo; mientras tanto, en el apartado B no existe una disposición similar o igual que garantice la permanencia en el empleo del trabajador de confianza del sector público.

d) En el apartado A, cuando un trabajador de confianza es promovido de un puesto de planta, puede volver a él, salvo que exista una causa justificada para su separación, mientras que en el apartado B un empleado de base que ocupa un puesto de confianza puede ser cesado en éste último sin que se vea afectada su base.⁴¹

En este último caso, hay que tomar en consideración que si la falta cometida por el trabajador es muy grave, deberá levantarse el acta administrativa a que se refiere el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y deberá solicitarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dejar sin efectos su nombramiento.

Siguiendo a otros tratadistas, podemos encontrar otros aspectos que nos permiten distinguir la situación que vive un trabajador de confianza sujeto a la Ley Federal del Trabajo y un trabajador de confianza al servicio del Estado.

Por ejemplo, el maestro Alberto Briceño Ruiz, establece algunos de los derechos que tienen los trabajadores de confianza regulados en la Ley Federal del Trabajo, mismos que no tienen los empleados de confianza al servicio del Estado.⁴²

⁴¹ Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos prácticos de derecho del trabajo burocrático., PAC, S.A. de C.V., México, 1992, pags. 32 a 35

⁴² BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo., Harla, México, 1985, pág. 148.

Además de los ya apuntados con anterioridad, el citado autor señala que, de conformidad con el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, el empleado de confianza no podrá formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, pero podrán integrar sus propios sindicatos y reclamar la celebración de contratos colectivos.

Esta situación no ocurre en el caso de los trabajadores de confianza al servicio del Estado. Es decir, este tipo de trabajadores no sólo no pueden formar parte de los trabajadores de base, sino que ni siquiera tienen derecho a coaligarse entre sí para la defensa de sus intereses, situación que a todas luces es violatoria de su derecho de asociación previsto en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, como ya se mencionó, las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en una dependencia no les son aplicables.

A grandes rasgos, estas podrían ser las diferencias que encontramos entre un trabajador de confianza al servicio del Estado y un trabajador de confianza sujeto a la Ley Federal del Trabajo, en lo que respecta a los derechos que legalmente tienen reconocidos. Sin embargo, no obstante que los trabajadores de confianza del apartado A tienen derechos legalmente establecidos como los que se describieron con anterioridad, también tienen muchas limitaciones a los mismos, situación que tiene similitud con lo que ocurre en el apartado B del artículo 123 constitucional.

En efecto, pareciera ser que la categoría de confianza no permite a los empleados gozar de los derechos que tienen los demás trabajadores.

Por ejemplo, como señala el maestro Baltasar Cavazos Flores, a pesar de que la Ley Federal del Trabajo reconoce a los

trabajadores de confianza el derecho de formar sindicatos, este solo hecho implicaría que el trabajador de confianza que se sindicalice no hará huesos viejos en la empresa.

Por lo tanto, los sindicatos de estos trabajadores tienen siempre una vida precaria.⁴³

Por otra parte, no obstante que la Constitución y la Ley Federal del Trabajo le dan la oportunidad al empleado de confianza para demandar reinstalación o indemnización en caso de ser despedido injustificadamente, Este derecho es muy relativo. De la lectura del artículo 49, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo se puede desprender que el patrón puede quedar eximido de reinstalar al trabajador de confianza mediante el pago de una indemnización constitucional.

“Así pues, la fracción III de este artículo también excluye y deja sin la protección constitucional a los trabajadores de confianza, convirtiéndolos en ‘los patitos feos’ de nuestro derecho laboral”.⁴⁴

En ese orden de ideas, cualquier patrón está en posibilidad de dar por terminada la relación de trabajo con sus trabajadores de confianza, pues por ley se encuentra eximido de reinstalarlos mediante el pago de una indemnización.

Conclusión: el trabajador de confianza, ya sea que esté sujeto a la Ley Federal del Trabajo, o que preste sus servicios al Estado, siempre va a encontrar limitantes y trabas a sus derechos laborales, que lo ponen en desventaja con los demás trabajadores en ese aspecto. Esta

⁴³ Cfr. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los trabajadores de con...fianza., Trillas, México, 1993, pág. 25

⁴⁴ IBIDEM, pág. 28.

situación se presenta aun y cuando los trabajadores de confianza sujetos a la Ley Federal del Trabajo tienen reconocidos por ésta ciertos derechos que no tienen los empleados de confianza en el régimen burocrático, pero la verdad es que este tipo de trabajadores son muy vulnerados en sus derechos laborales, como puede apreciarse de las reflexiones que el Dr. Cavazos hace en su libro y que se han señalado con anterioridad.

Esta situación tiene cierta lógica ya que el trabajador de confianza está unido a su patrón con un contrato de trabajo especial comparado con el de los trabajadores de base de la empresa, porque los trabajadores de confianza son considerados representantes del patrón dentro de la misma empresa. Sin embargo, esta circunstancia no puede justificar el hecho de que este tipo de trabajadores sean limitados en sus derechos laborales.⁴⁵

3.5 La falta de estabilidad en el empleo.

Hablar de estabilidad en el empleo nos lleva al concepto de inamovilidad en el puesto, la cual consiste en el derecho que tienen los empleados públicos de no ser removidos en sus cargos, a no ser que por causa de mala conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus funciones, y aun esto, a condición de que se les haya seguido un procedimiento previo, en el cual han de ser oídos, o bien, por haber alcanzado la edad de su jubilación.⁴⁶

Como ya se trató en capítulos anteriores, la estabilidad en el empleo es el derecho que tiene el trabajador de conservar su empleo, por

⁴⁵ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo, Oxford University – Press, México 2000, pág. 232.

⁴⁶ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, porrua, tercera edición, México, 2000, pág. 63

el tiempo en que la naturaleza de la relación de trabajo lo exija, siempre que no incurra en alguna falta que le permita al patrono dar por terminada la relación laboral.

Asimismo, se vio que en materia burocrática, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contempla el principio de que los trabajadores de base serán inamovibles, y que esa inmovilidad se alcanza una vez que el trabajador cumple seis meses de servicio, según se desprende del artículo 6° del citado ordenamiento legal.

Sobre el tema de la estabilidad en el empleo, la fracción IX, del apartado B del artículo 123 constitucional establece lo siguiente:

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

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

En ese mismo sentido, el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece:

“Artículo 6o.- Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

En ese orden de ideas, como lo señala el autor Juan Francisco Arroyo Herrera, y con base en lo que se ha apuntado en los apartados anteriores, la inamovilidad opera exclusivamente para los empleados de base, dejando fuera de ella a los empleados de confianza. Esta afirmación tiene su apoyo en el hecho de que el artículo 8° de la Ley

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado excluye a los empleados de confianza de su régimen de aplicación.⁴⁷

Ahora bien, si bien es cierto que la Constitución les reconoce expresamente el derecho a percibir su salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social, también lo es el hecho de que ninguna de las fracciones del artículo 123, apartado B de nuestra Carta Magna señala expresamente que los derechos ahí consignados no les son asequibles a los empleados de confianza.

Por ende, consideramos que el problema principal de su falta de estabilidad en el empleo se debe a que no existen disposiciones reglamentarias que los protejan y que establezcan las bases a las que deben sujetarse sus condiciones laborales.

Con base en las anteriores consideraciones, los trabajadores de base son los únicos que tienen estabilidad en el empleo, pues la propia ley se las otorga en el artículo 6º, cumpliendo con el requisito de que laboren en una plaza por más de seis meses. Al quedar excluidos de este régimen de aplicación, los trabajadores de confianza no tienen una regulación que les permita mantenerse en el empleo, por lo que sus derechos se ven vulnerados con mucha facilidad.

Es necesario que se reconozca a los trabajadores de confianza al servicio del Estado el derecho a la estabilidad en el empleo, toda vez que ese derecho permite al trabajador tener certeza de su fuente de

⁴⁷ IBIDEM, pág. 68

trabajo, asegurando así su propio sustento y el de las personas que dependen de él económicamente⁴⁸.

De igual forma, debe tomarse en cuenta el objetivo del artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en lo que se refiere a la estabilidad en el empleo, ya que dicho artículo otorga a los trabajadores un régimen de estabilidad absoluta, permitiéndoles que opten por reincorporarse a su trabajo en el caso de que sufrieran algún despido injustificado, o bien, de que optaran por reclamar el pago de una indemnización.⁴⁹

Adicionalmente a lo anterior, respecto del tema que nos ocupa, es necesario acotar en el hecho de que, si bien es cierto que los trabajadores de confianza únicamente tienen expresamente consignado el derecho a gozar de las normas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, también lo es el hecho de que ninguna de las fracciones del apartado B del artículo 123 constitucional los excluye del derecho a la estabilidad en el empleo, pues la fracción IX del citado apartado señala que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

Y agrega que en caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal.

Como puede observarse, dicha fracción no establece distinción alguna de los trabajadores que puedan gozar del derecho a la

⁴⁸ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Permanencia de las relaciones de trabajo., UAM, México, 1997, pág. 28.

⁴⁹ ÍTALO MORALES, Hugo. La estabilidad en el empleo., Trillas, México. 1987, pág. 49.

estabilidad en el empleo, por lo que no puede hablarse de que el apartado B los excluya en ese aspecto.

Lo que si hay que reconocer es el hecho de que es necesario que exista una reglamentación que permita a dichos trabajadores ejercitar las acciones necesarias para que puedan proteger sus derechos laborales.

3.5.1 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido diversos criterios en cuanto al tema de estabilidad en el empleo dentro del régimen burocrático.

Todos esos criterios coinciden en señalar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado carecen de los beneficios de la estabilidad en el empleo, toda vez que el apartado B del artículo 123 Constitucional no les reconoce derecho alguno para reclamar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje algún despido injustificado de que pudieran ser objeto.

Así, el Poder Judicial de la Federación establece que los trabajadores de confianza al servicio del Estado únicamente tienen derecho a percibir su salario y a gozar de los beneficios de la seguridad social.

A continuación se transcriben algunos criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la estabilidad en el empleo.

Novena Epoca, Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Tomo: IV, Diciembre de 1996. Tesis: I.5o.T.85 L, Página: 474.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO TENGAN DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, LES SON ACCESIBLES LOS BENEFICIOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD PRESTADA. Si bien de los numerales 5o. y 8o. del código burocrático se desprende que los empleados de confianza no están protegidos en cuanto a la estabilidad en el trabajo, en modo alguno aluden a las prestaciones a que tienen derecho por el desempeño de sus labores; por lo tanto, si la responsable condena a la dependencia a solventar tales prestaciones, ello jamás irroga perjuicio al demandado.

Amparo directo 9255/96. Registro Agrario Nacional. 9 de octubre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Constantino Martínez Espinoza. Secretario: Marco Tulio Burgoa Domínguez.

Novena Epoca, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Enero de 1996, Tesis: II.1o.C.T. J/3, Página: 242.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURIDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PUBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARACTER ESTATAL, LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico.

Amparo directo 887/93. Rafael Martín Vilchis Mejía. 10 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: Ma. del Rocío F. Ortega Gómez.

Amparo directo 918/93. Esteban de Jesús Martínez. 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Luisa García Romero.

Amparo directo 938/93. Juan Zermeño Jiménez. 8 de diciembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Amparo directo 117/94. Sergio Martínez Hernández. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretaria: Yolanda Leyva Zetina.

Amparo directo 112/95. Leodegario Cirino Juan Agustín. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Isaac Gerardo Mora Montero.

Octava Epoca, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 65, Mayo de 1993, Tesis: 4a./J. 22/93, Página: 20.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NO ESTAN PROTEGIDOS EN CUANTO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y, POR TANTO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA REINSTALACION O LA INDEMNIZACION CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE. De conformidad con los artículos 115, fracción VIII, último párrafo, y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, de conformidad con el artículo 123 de la misma Constitución; por su parte, del mencionado artículo 123, apartado B, fracciones IX (a contrario sensu) y XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo; por tal razón no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de ese derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación en el empleo, porque derivan de un derecho que la Constitución y la Ley no les confiere.

Contradicción de tesis 29/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del mismo Circuito. 19 de abril de 1993. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Tesis de Jurisprudencia 22/93. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres, por cinco votos de los señores ministros: Presidente Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

Como puede observarse, en el ámbito jurisprudencial se limita el campo de acción de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, por lo que tendrán que seguir sufriendo atropellos y viendo como se abusa de ellos en el aspecto laboral, pues carecen de legislación alguna que los proteja en ese sentido, especialmente en lo referente a la estabilidad en el empleo.

Como ya se expresó con anterioridad, es necesario que exista una reglamentación de los derechos laborales de los trabajadores de confianza, pues mientras esto no ocurra seguirán siendo objeto de explotación y éstos no podrán reclamar absolutamente nada antes las autoridades laborales.

Esperemos que la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, misma que será analizada en el siguiente capítulo, permita que los trabajadores de confianza encuentren un apoyo y una base legal de sus derechos laborales y que, en especial, puedan tener alguna posibilidad de permanecer en el empleo.

3.6 Su exclusión de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como ya se observó de lo apuntado en los apartados anteriores, los trabajadores de confianza al servicio del Estado se encuentran excluidos del régimen de aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con el artículo 8° del mismo ordenamiento legal, que a la letra dice:

“Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los **trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°**; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.”

En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se encuentran excluidos de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Como señala el maestro Carlos Reynoso Castillo, esta disposición legal produce que se busquen respuestas a la siguiente interrogante: ¿cuáles son los derechos que tienen los trabajadores de confianza, si es que tienen algún derecho?⁵⁰

La jurisprudencia ha tratado de emitir algunos criterios en este aspecto, con el fin de tratar de aclarar cuáles son los derechos con que

⁵⁰ Cfr. REYNOSO CASTILLO, Carlos, Op Cit., pág. 69

cuentan los trabajadores de confianza al servicio del Estado, apoyándose en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 Constitucional, que textualmente establece:

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

Así, la jurisprudencia establece que los trabajadores de confianza al servicio del Estado únicamente gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

Sin embargo, a pesar de que no les es aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que los tribunales federales únicamente les reconocen los derechos señalados en los párrafos que preceden, existe jurisprudencia que establece la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de conflictos de carácter laboral suscitados por el cese de algún servidor público de confianza.⁵¹

Estos han sido los criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el caso del cese de un trabajador de confianza:

Séptima Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 566, Página: 372.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS. La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución, que entró en vigor a partir del seis de diciembre de mil novecientos sesenta. El dispositivo

⁵¹ IBIDEM, pag. 70.

anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El susodicho apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La fracción XIV del apartado constitucional en cita estableció que la ley reglamentaria determinará los cargos que serán considerados como de confianza, y agregó que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social a que el propio precepto constitucional se refiere. Lo anterior significa, por una parte, que las personas que desempeñen cargos de confianza son trabajadores cuya calidad se encuentra reconocida por el propio Apartado "B", y que gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, pues debe entenderse que la protección al salario debe hacerse extensiva, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, e igualmente a los derechos derivados de su afiliación al Régimen de Seguridad Social que les es aplicable, de lo que resulta que la situación jurídica de estos trabajadores de confianza es la de estar protegidos por la propia disposición de la Carta Magna, excepto en lo relativo a derechos de carácter colectivo, y por lo que respecta a los derechos que derivan de la relación individual de trabajo sólo se encuentran excluidos de las normas que protegen a los trabajadores de base en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que estos derechos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita. En otras palabras, los trabajadores de confianza al servicio de los Poderes de la Unión, gozan de los derechos que la Constitución concede a todos los trabajadores del estado federal, en lo que concierne a la relación individual de trabajo, excepto los relativos a la estabilidad en el empleo. Por otra parte, la disposición constitucional establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo previene la Ley Reglamentaria, con excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, que serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, las controversias derivadas de la relación de trabajo entre los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión y los trabajadores de confianza al servicio de las mismas, deben ser resueltos por el mencionado tribunal que es el único competente, constitucionalmente, para dirimir dichos conflictos, ya que el precepto en comento no los excluye y deben quedar comprendidos en el campo de su jurisdicción.

Amparo directo 3208/65. Carlos Barrera Ruiz. 9 de mayo de 1966. Cinco votos.

Amparo directo 3295/78. Antonio Cervantes Huerta y otro. 21 de febrero de 1979. Cinco votos.

Amparo directo 784/78. Sergio Antonio Domínguez Espinoza. 26 de febrero de 1979. Cinco votos.

Amparo directo 4893/78. Ismael Matus Martínez. 14 de marzo de 1979. Cinco votos.

Amparo directo 6130/77. Antonio Cabrera Macías. 25 de abril de 1979. Unanimidad de cuatro votos.

Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo V, Parte SCJN, Tesis: 583, Página: 384.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACION LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal, cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

Varios 6/88. Contradicción de tesis entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos.

Sin embargo, la marginación que han sufrido los trabajadores de confianza al servicio del Estado en el régimen legal burocrático hace necesario que se implemente algún ordenamiento legal que proteja los derechos de esta clase de trabajadores, específicamente en lo que se refiere a la estabilidad en el empleo, pues en una controversia laboral es suficiente con que el Titular de una Dependencia acredite que el trabajador actor ocupaba una plaza catalogada como de confianza para que se configure la falta de acción y derecho para reclamar algún despido injustificado que pudiera sufrir alguno de los servidores públicos con plaza de confianza.

En este orden de ideas, los maestros Mariano Herrán Salvati y Carlos Quintana Roldán señalan que el problema de la falta de legislación que regule sus derechos laborales, en especial el derecho a la estabilidad en el empleo, puede ser solucionado en forma justa y equitativa con una Ley de Servicio Civil, pero, dada la naturaleza de nuestro sistema político – administrativo, deberá delimitarse el nivel jerárquico hasta el cual se otorgue reclamo jurisdiccional, ya que dentro de los cargos de confianza existen categorías de decisión u operación política de primer y segundo nivel, como los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales y sus equivalentes.⁵²

Por otra parte, Enrique Arizmendi Jiménez realizó una ponencia sobre el tema de los trabajadores de confianza al servicio del Estado en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático, celebrado

⁵² HERRAN SALVATI, Mariano, et. al. Legislación burocrática federal. Porrúa, segunda edición, México, 1998, pág. 41

en la Ciudad de México del 2 al 5 de septiembre de 1986 (Dicha ponencia fue recopilada por el Dr. Miguel Acosta Romero y aparece en su libro Instituciones de Derecho Burocrático). Sobre el particular, el citado ponente señaló que *“por considerar que en esencia el Derecho Laboral, está encaminado a la protección de los trabajadores en general, salvaguardando con mayor énfasis a los trabajadores de base, el naciente Derecho Burocrático deberá fijar su atención, en la cuestión sobre si los empleados de confianza deben tener los mismos derechos y las mismas obligaciones de los trabajadores de base, interrogante que para nosotros debe ser contestada en sentido afirmativo, si considera como contrapartida que esa rama de empleados carece de Derechos tales como la reinstalación obligatoria, a pagos de tiempo extra, que les son despojados a cambio de mayores ingresos económicos.”*⁵³

Más adelante, el ponente señalado con anterioridad llega a diversas conclusiones interesantes, en las que se aprecia la tendencia a la protección de los trabajadores de confianza:

“1.- Nuestra Norma Constitucional protege al Servidor Público Fijando sus derechos y estableciendo obligaciones recíprocas con el Estado, en su carácter de Patrón.

2.- El Derecho Laboral Burocrático, reconociendo la división Dual de los Trabajadores Públicos, a partir de la inamovilidad concedida a los trabajadores de base, deberá tender hacia la basificación más amplia de los empleados considerados de confianza.

3.-La diferencia básica en cuanto al tratamiento de los servidores de confianza consiste en su carencia de permanencia y estabilidad en el empleo.

⁵³ ARIZMENDI JIMÉNEZ, Enrique. Los distintos regímenes laborales aplicables a las relaciones de trabajo en Instituciones de derecho burocrático., Porrúa, México, 1987. pág. 287

*4.- Son perfectamente aplicables a los Trabajadores de Confianza, los regímenes establecidos para los de base, con excepción de los derechos la jornada máxima laboral, y vacaciones, puesto que a cambio reciben mayores emolumentos.*⁵⁴

3.7 La carencia de legislación que regule sus derechos laborales.

Durante el desarrollo de los temas que componen el presente capítulo se ha hecho énfasis en el hecho de que no existe una legislación que regule y proteja a los trabajadores de confianza al servicio del Estado en cuanto al aspecto meramente laboral.

Sobre este punto, y con el fin de determinar cuál sería la legislación que resulta aplicable a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ha habido diferentes criterios teóricos y jurisprudenciales. Hay teóricos que señalan que, para regular este aspecto podría resultar aplicable la Ley Federal del Trabajo⁵⁵, sin embargo, podría decirse que esta legislación no puede ser aplicable toda vez que dicho ordenamiento legal es aplicable supletoriamente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y si ésta excluye de su régimen de aplicación a los trabajadores de confianza, sería ilógico que pudiera aplicárseles la ley reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional.

Asimismo, ese hecho sería contrario e iría más allá de lo ordenado por nuestra carta magna, toda vez que el apartado A no prevé que se les puedan aplicar sus normas a los empleados de confianza al servicio del Estado, además de que el propio apartado B establece las reglas bajo las cuáles se regirán las relaciones de trabajo en el sector público

⁵⁴ IBIDEM. pág. 290 – 291.

⁵⁵ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Op Cit. 71

Esta falta de legislación que regule los derechos laborales de los empleados de confianza dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuviera que los empleados de confianza al servicio del Estado podían acudir directamente al juicio de amparo para reclamar algún despido del que pudieran ser objeto, como se aprecia en la siguiente jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia:

Sexta Epoca, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo: Tomo VI, Tesis: 1100, Página: 761.

AMPARO PROCEDENTE. BAJA DE UN TRABAJADOR DE CONFIANZA, AL SERVICIO DEL ESTADO. De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 8o., los empleados de confianza quedan excluidos del régimen de esta Ley, por lo que en caso de expedírseles una orden de baja definitiva, no deben acudir previamente al Tribunal de Arbitraje, sino que pueden recurrir directamente al amparo.

Amparo en revisión 2170/66. Roberto Uribe Aguilar. 7 de septiembre de 1966. Cinco votos.

Amparo en revisión 8698/65. Armando Pérez Figueroa. 25 de febrero de 1966. Cinco votos.

Amparo en revisión 843/66. Nicolás Castro Zepeda. 20 de julio de 1966. Cinco votos.

Amparo en revisión 6049/65. José Antonio Jiménez y Roríguez. 2 de marzo de 1967. Cinco votos.

Amparo en revisión 5918/66. Rubén Suárez Astudillo y otros. 31 de marzo de 1967. Cinco votos.

Sin embargo, este criterio ya ha sido rebasado, pues la Corte sostiene que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es la autoridad competente para conocer de las acciones intentadas por los trabajadores de confianza al servicio de Estado que haya sido objeto de un despido, como ya se mencionó en apartados anteriores.

Por los motivos expuestos con anterioridad, es necesario que se implemente una legislación basada en los principios establecidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, que permita a los empleados de confianza tener una mayor seguridad jurídica en lo que respecta a sus derechos laborales, muy en especial el relativo a la estabilidad en el empleo.

Se hace especial énfasis en este derecho a la estabilidad en el empleo, ya que este derecho está constituido por una serie de normas que justifican la permanencia en el empleo de los trabajadores, en el sentido de que el trabajador tiene una serie de prerrogativas que le deben permitir continuar en su puesto de trabajo. En ese orden de ideas, la permanencia del trabajador en su fuente de trabajo ha sido considerada como un valor inherente a la conformación y la vida de la relación trabajador – empleador.⁵⁶

⁵⁶ IBIDEM. pág. 27.

CAPITULO 4

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN AMERICA DEL SUR.

En el presente capítulo revisaremos a grandes rasgos el régimen legal que existe, en materia de trabajadores al servicio del Estado, en algunos países de América del Sur, específicamente en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

El objetivo es conocer el tratamiento que se le da al trabajador de confianza al servicio del Estado en otros países, especialmente los latinoamericanos, a fin de detectar las semejanzas y diferencias que existen en esos países con respecto a nuestro sistema legal.

2.1 Bolivia.

En este país sudamericano, tenemos la existencia de un ordenamiento que regula la función pública, el cual se denomina Estatuto del Funcionario Público, mismo que fue decretado por el Congreso Nacional de aquél país.

Este Estatuto del Funcionario Público está basado en una serie de principios, por los cuales debe ser guiada la función pública boliviana. Estos principios, según el artículo 1° del referido estatuto, son los siguientes:

- a) Servicio exclusivo a los intereses de la colectividad y no de parcialidad o partido político alguno.
- b) Sometimiento a la Constitución Política del Estado, la Ley y al ordenamiento jurídico.
- c) Reconocimiento del derecho de los ciudadanos a desempeñar cargos públicos.
- d) Reconocimiento al mérito, capacidad e idoneidad funcionaria.
- e) Igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza.

- f) Reconocimiento de la eficacia, competencia y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas para la obtención de resultados en la gestión.
- g) Capacitación y perfeccionamiento de los servidores públicos.
- h) Honestidad y ética en el desempeño del servicio público.
- i) Gerencia por resultados.
- j) Responsabilidad por la función pública.⁵⁷

El Estatuto del Funcionario Público tiene como objeto regular la relación del Estado con sus servidores públicos, garantizar el desarrollo de la carrera administrativa y asegurar la dignidad, transparencia, eficacia y vocación de servicio a la colectividad en el ejercicio de la función pública, así como la promoción de su eficiente desempeño y productividad, según puede desprenderse de la lectura del artículo 2º del citado ordenamiento.

El artículo 4º del Estatuto antes señalado define al servidor público como aquella persona individual que, independientemente de su jerarquía y calidad, presta servicios en relación de dependencia. El término servidor público también es entendido, para efectos del Estatuto, como aquellos dignatarios, funcionarios y empleados públicos u otras personas que presten servicios en relación de dependencia con entidades estatales, cualquiera sea la fuente de su remuneración.

De conformidad con el artículo 5º del Estatuto, los servidores públicos se clasifican y definen de la siguiente forma:

a) Funcionarios electos: Son aquellas personas cuya función pública se origina en un proceso eleccionario previsto por la Constitución Política del Estado. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa y Régimen Laboral del Estatuto.

b) Funcionarios designados: Son aquellas personas cuya función pública emerge de un nombramiento a cargo público, conforme a la Constitución

⁵⁷ Estatuto del Funcionario Público. Dicho documento fue consultado en el sitio Web www.gov.bo/lld/leyes/indice.

Política, disposición legal o Sistema de Organización Administrativa aplicable. Estos funcionarios tampoco están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del Estatuto.

c) Funcionarios de libre nombramiento: Son aquellas personas que realizan funciones administrativas de confianza y asesoramiento técnico especializado para los funcionarios electos o designados. Estos funcionarios no están sujetos a las disposiciones relativas a la Carrera Administrativa del Estatuto.

d) Funcionarios de carrera: Son aquellos que forman parte de la administración pública, cuya incorporación y permanencia se ajusta a las disposiciones de la Carrera Administrativa que se establecen en el Estatuto del Funcionario Público.

e) Funcionarios interinos: Son aquellos que, de manera provisional y por un plazo máximo e improrrogable de 90 días, ocupan cargos públicos previstos para la carrera administrativa, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera conforme al Estatuto y a las disposiciones reglamentarias.⁵⁸

En el régimen legal de Bolivia, hay personas que prestan servicios al Estado pero no están sometidos a la reglamentación de la carrera administrativa, como es el caso de aquellas personas que eventualmente o para la prestación de servicios específicos o especializados se vinculen contractualmente con una entidad pública, estando sus derechos y obligaciones regulados en el respectivo contrato y ordenamientos legales que se regulan por las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. En este rubro encontramos los contratos de prestación de servicios.

Por otra parte, el Estatuto del Funcionario Público establece los derechos y obligaciones para los funcionarios sujetos al mismo:

“Derechos:

- a) A desempeñar las funciones o tareas inherentes al ejercicio de su cargo.
- b) Al goce de una justa remuneración, correspondiente con la responsabilidad de su cargo y la eficiencia de su desempeño.
- c) Al respecto y consideración por su dignidad personal en la función.

⁵⁸ IDEM

d) Al goce de vacaciones, licencias, permisos y otros beneficios conforme al presente Estatuto y los Reglamentos respectivos..

e) A la percepción de las pensiones jubilatorias, así como de invalidez y sobrevivencia para sus derechohabientes.

f) Al derecho de las prestaciones de salud.

g) A que se le proporcionen los recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

h) A la carrera administrativa y estabilidad, inspirada en los principios de reconocimiento de mérito, evaluación de desempeño, capacidad e igualdad.

i) A la capacitación y perfeccionamiento técnico o profesional, en las condiciones previstas en el presente Estatuto.

j) A impugnar, en la forma prevista en la presente Ley y sus reglamentos, las decisiones administrativas que afecten situaciones relativas a su ingreso, promoción o retiro, o aquellas que deriven de procesos disciplinarios.

k) A representar por escrito, ante la autoridad jerárquica que corresponda, las determinaciones que se juzguen violatorias de alguno de sus derechos.

l) A recibir y conocer información oportuna, de las autoridades institucionales sobre aspectos que puedan afectar el desarrollo de sus funciones.

m) A representar fundadamente, observando la vía jerárquica que corresponda, las instrucciones que considere técnica, legal y/o administrativamente inadecuadas, que pudiesen ocasionar un daño a la entidad.

n) Al goce de especiales incentivos económicos, conforme a las previsiones establecidas en el presente Estatuto.

ñ) A recibir la protección necesaria en materia de higiene y seguridad en el trabajo.

Obligaciones:

a) Respetar y cumplir la Constitución Política del Estado, las leyes y otras disposiciones legales.

b) Desarrollar sus funciones, atribuciones y deberes administrativos, con puntualidad, celeridad, economía, eficiencia, probidad y con pleno sometimiento a la Constitución Política del Estado, las leyes y el ordenamiento jurídico nacional.

c) Acatar las determinaciones de sus superiores jerárquicos, enmarcadas en la Ley.

d) Cumplir con la jornada laboral establecida.

e) Atender con diligencia y resolver con eficiencia los requerimientos de los administrados.

- f) Mantener reserva sobre asuntos e informaciones confidenciales conocidos en razón a su labor funcionaria.
- g) Velar por el uso económico y eficiente de los bienes y materiales destinados a su actividad administrativo.
- h) Conservar y mantener, la documentación y archivos sometidos a su custodia, así como proporcionar oportuna y fidedigna información, sobre los asuntos inherentes a su función.
- i) Cumplir las disposiciones reglamentarias relativas a la seguridad e higiene en el trabajo.
- j) Presentar declaraciones juradas de sus bienes y rentas conforme a lo establecido en el presente Estatuto y disposiciones reglamentarias.
- k) Declarar el grado de parentesco o vinculación matrimonial que tuviere con funcionarios electos o designados, que presten servicios en la administración.
- l) Excusarse de participar en los comités de selección de ingreso de funcionarios de carrera, cuando exista con los postulantes vinculación o grado de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive, conforme al cómputo establecido en el Código de Familia.⁵⁹

Asimismo, dicho estatuto establece un sistema disciplinario y de responsabilidades, así como un capítulo especial que contiene disposiciones relativas a la ética pública del servidor público.

De igual forma, el Estatuto del Funcionario Público establece la carrera administrativa, la cual tiene por objeto promover la eficiencia de la actividad administrativa pública en servicio de la colectividad, el desarrollo laboral de sus funcionarios de carrera y la permanencia de éstos condicionada a su desempeño.

Para el reclutamiento de personal, se lleva a cabo un proceso que se encuentra fundado en los principios de mérito, competencia y transparencia, a través de procedimientos que garantizan la igualdad de

⁵⁹ IDEM

condiciones de selección. Dichos procesos de selección se realizan a través de convocatorias internas y externas.

Para la selección de los funcionarios de carrera y consecuente ingreso a la función pública, también se realizará sobre la base de su capacidad, idoneidad, aptitud y antecedentes laborales y personales.

Las entidades públicas, en forma obligatoria, programarán y conducirán procesos de evaluación de desempeño de sus funcionarios de carrera y se fundarán en aspectos de igualdad de participación, oportunidad, ecuanimidad, publicidad, transparencia, mensurabilidad y verificabilidad. Los parámetros para evaluar el desempeño funcionario comprenderán, entre otros, la eficiencia, eficacia, las iniciativas, los trabajos desarrollados y los resultados logrados.

La permanencia y el retiro de los funcionarios de carrera, estarán condicionados al cumplimiento de los procesos de evaluación de desempeño conforme al Estatuto, las Normas Básicas del Sistema de Administración de Personal y disposiciones reglamentarias.

Los procesos de promoción de los funcionarios de carrera, se fundan en la igualdad de oportunidad de participación, la capacidad en el desempeño y su publicidad y transparencia. La promoción de los funcionarios de carrera estará condicionada a la disponibilidad efectiva de cargos públicos, conforme a los requerimientos y necesidades de cada entidad en el marco del Sistema de Organización Administrativa.

El retiro es la terminación del vínculo que une a la Administración con el funcionario de carrera, de acuerdo a los procedimientos previstos en el presente Estatuto.

El Estatuto del Funcionario Público establece las siguientes causales de retiro:

- a) Renuncia, entendida como el acto por el cual el funcionario de carrera manifiesta voluntariamente su determinación de concluir su vínculo laboral con la administración.
- b) Jubilación, conforme a las disposiciones del régimen correspondiente.
- c) Invalidez y muerte, conforme a las disposiciones legales aplicables.
- d) Los previstos en el artículo 39 del presente Estatuto.
- e) Destitución como resultado de un proceso disciplinario por responsabilidad por la función pública o proceso judicial con sentencia condenatoria ejecutoriada.
- f) Abandono de funciones por un período de tres días hábiles consecutivos, o seis discontinuos, en un mes, no debidamente justificados.
- g) Por supresión del cargo, entendida como la eliminación de puestos de trabajo o cargos en el marco del Sistema de Organización Administrativa.”⁶⁰

Como podemos observar, al establecerse una serie de causales de retiro en el estatuto antes referido, existe la prohibición de cesar o despedir a los funcionarios de carrera a través de decisiones discrecionales y unilaterales de las autoridades, pudiendo los afectados interponer las reclamaciones correspondientes ante la Superintendencia del Servicio Civil.

Excepcionalmente, por motivos fundados, la máxima autoridad ejecutiva de las entidades, podrá disponer el retiro de un funcionario de carrera, debiendo informar expresamente tal decisión, en forma inmediata, a la Superintendencia del Servicio Civil.

⁶⁰ IDEM

2.2 Colombia.

En el vocabulario de los especialistas colombianos en derecho burocrático, se denomina “función pública” o “servicio civil” a la relación laboral existente entre el Estado y sus trabajadores.

En el régimen constitucional de este país sudamericano, el Poder Legislativo cuenta con atribuciones importantes frente a la dirección de los recursos humanos al servicio del Estado, teniendo como principales competencias las siguientes:

- “Fijación de escalas de remuneración y régimen prestacional.
- Determinación del estatuto de carrera.
- Expedición de estatutos de personal.
- Establecimiento del sistema salarial de la Contraloría.
- Señalamiento del régimen de incompatibilidades y responsabilidades.”⁶¹

Por otra parte, las atribuciones del Presidente de la República son de gran importancia en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, destacando las siguientes:

- “Designación de jefes superiores de la administración.
- Designación de gobernadores.
- Concesión de permisos para aceptar cargos de gobierno extranjero.
- Creación y supresión de empleos.
- Ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes de la función pública.”⁶²

⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano., Porrúa, México, 1995, pág. 84.

⁶² IBIDEM. pág. 85

Dentro del régimen que regula la función pública colombiana existen diversas instituciones que tienen que ver con el desarrollo y regulación de la función pública o servicio civil. En primer lugar, tenemos al Departamento Administrativo del Servicio Civil, que es la entidad que se encarga de organizar el servicio civil de carrera y la carrera administrativa.

Del citado Departamento se desprende un organismo que realiza funciones de asesoría, que es el Consejo Superior del Servicio Civil de Carrera.

Existen unas comisiones de personal, que son organismos colegiados que se ocupan de conocer las reclamaciones de los funcionarios sobre el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo, como de las calificaciones de servicios. Además, emiten conceptos previos a la aplicación de sanciones, en especial por lo que hace a la destitución.

En Colombia existe la Escuela Superior de Administración Pública. Es una institución de educación superior de carácter universitario, que tiene como objetivos “la enseñanza, la investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y en particular al adiestramiento y perfeccionamiento del personal al servicio del Estado.”

En la función pública colombiana, existen cuatro “formas de vinculación entre la administración y quienes prestan a ella sus servicios personales:

- ✓ La modalidad estatutaria.
- ✓ La modalidad contractual laboral.

- ✓ Los funcionarios de la administración.
- ✓ Los funcionarios de seguridad social.”⁶³

En el régimen legal de la función pública colombiana se pueden encontrar diversas clases de trabajadores:

- **“Empleados Públicos:** Son las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos.
- **Trabajadores oficiales:** Son las personas que se encuentran vinculadas mediante un contrato de trabajo y que realizan alguna actividad que se encuentre comprendida en los estatutos de los establecimientos públicos. Dentro de esta clase de trabajadores, también encontramos a aquellos que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado. Pero los estatutos de dichas empresas señalan qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por empleados públicos.
- **Auxiliares de la Administración Pública:** Este tipo de empleados no forman parte del servicio civil de carrera. Dentro de esta clasificación se encuentran comprendidas las personas que prestan al Estado servicios ocasionales, como los peritos; las personas que prestan al Estado servicios obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación, y los temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra.

⁶³ IBIDEM. pag. 86.

- **Funcionarios de la Seguridad Social:** Dentro de esta categoría se comprende al grupo de personas que de desempeñan una actividad en el Instituto de Seguros Sociales.⁶⁴

En la función pública colombiana existen diversos matices y se presentan elementos de diversas tesis. Por ejemplo, a los empleados públicos les es aplicable la teoría del estatuto legal y reglamentario. En el caso de los trabajadores oficiales y de los contratos de prestación de servicios, tiene cabida la tesis contractual, pues en los primeros tiene aplicación el contrato de trabajo respectivo y en los segundos el contrato administrativo.

Por lo que hace al ingreso, los empleados públicos entran a la administración mediante un acto administrativo de nombramiento seguido del acto de toma de posesión del empleo, mientras que los trabajadores oficiales ingresan al servicio mediante la firma del contrato de trabajo respectivo.

La carrera administrativa en Colombia, tiene diversos fines encaminados a lograr la eficiencia administrativa. Para garantizar que lo anterior se cumpla, la legislación sobre la materia contiene una serie de requerimientos para tener acceso a los destinos públicos, los cuales son de carácter general y se predicen en forma genérica para todos los designados a ejercer los cargos y surgen de diferencias originadas en la naturaleza misma del servicio que se va a desempeñar. Por tal motivo, son tan distintos como lo son las tareas y los empleos de la rama ejecutiva del poder público.

⁶⁴ IDEM.

El objetivo primordial de la carrera administrativa es mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para ingresar y permanecer en el servicio.

Se pretende que las personas que ingresan al servicio reúnan las mejores condiciones personales, posean un alto grado de motivación y sean objeto de constantes procesos de perfeccionamiento. Para llegar a tales fines, se llevan a cabo sistemas técnicos de selección, se implementan programas de adiestramiento y capacitación, además de que se trata de implementar la idea de que el trabajo es fuente de satisfacción para los empleados.

“La carrera administrativa como sistema integral de administración personal, abarca tres instancias básicas:

- Ingreso, por oposición o concurso.
- Permanencia.
- Retiro.⁶⁵

En lo que se refiere al retiro, en el sistema legal colombiano existen diversas causales:

- a.- Declaración de insubsistencia del nombramiento.
- b.- Renuncia regularmente aceptada.
- c.- Supresión del empleo.
- d.- Retiro con derecho a jubilación.
- e.- Invalidez absoluta.
- f.- Edad.
- g.- Destitución.
- h.- Abandono del cargo.⁶⁶

⁶⁵ IBIDEM. pág. 91.

⁶⁶ IDEM.

2.3 Chile.

Las disposiciones legales que regulan las relaciones de trabajo en el sector público chileno están contenidas en la Constitución Política de la República, así como en las leyes 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; 18.834 (Estatuto Administrativo), 19.296;19.475 (sobre asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado), y 19.345.

En ese país ha sido muy cuestionada y debatida la naturaleza jurídica de la relación entre el Estado y sus funcionarios.

La opinión más difundida y aceptada es aquella que considera que esa relación es de carácter estatutaria, la cual es establecida mediante la designación de un funcionario al que se le aplica un estatuto previamente adoptado por la autoridad que lo designa.

Las normas estatutarias rigen la incorporación a la función pública, los derechos y deberes de los funcionarios y la cesación en el cargo.

Por lo que hace al ingreso, éste solo puede tener lugar en cargos “de planta” o “a contrata”, que corresponden a funciones propias que deba realizar esa administración. Los cargos “de planta” son de carácter permanente y los “a contrata” son de carácter transitorio.

“Solo se puede ingresar a la Administración Pública si se reúnen los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano, salvo en el caso de los extranjeros contratados por honorarios.

- Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización.
- Tener salud compatible con el cargo.
- Tener el nivel educacional –y título profesional, en su caso- necesario para el desempeño del cargo.
- No haber cesado en un cargo público debido a una calificación deficiente o a una medida disciplinaria, a menos que hayan transcurrido 5 años desde la terminación de la relación de trabajo.
- No estar inhabilitado para el ejercicio de funciones o cargos públicos ni hallarse condenado o procesado por crimen o simple delito.”⁶⁷

Los cargos públicos se conceden u otorgan mediante nombramiento o mediante ascenso. El nombramiento surte efectos desde el momento en que lo indica el decreto o resolución respectiva, o bien, cuando concluyen los trámites conducentes ante la Contraloría General de la República.⁶⁸

“Mediante concurso público se ingresa, como titular, en el último grado de planta respectiva. El concurso debe ser anunciado mediante aviso en el Diario Oficial, en el que se establece la entidad pública que convoca, las características y requisitos del cargo, así como los antecedentes solicitados, señalando fecha y lugares de recepción. Finalmente, se debe indicar el lugar y fecha en que tendrán lugar las pruebas de oposición.”⁶⁹

“El ascenso es el acceso de un funcionario a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la respectiva planta, con sujeción al escalafón.”⁷⁰

⁶⁷ ACKERMAN, Mario E. y otros (Grupo de los nueve). Trabajadores del estado en Iberoamérica, Porrúa, México, 1999, págs. 56 y 57.

⁶⁸ Cfr. IBIDEM. pág. 57.

⁶⁹ IDEM.

⁷⁰ IDEM.

“Son inhábiles para ascender los funcionarios que en el período inmediato anterior no han sido calificados en las listas de distinción; los que no han sido calificados en dos períodos consecutivos y los sancionados disciplinariamente o con una multa.”⁷¹

Las obligaciones de los funcionarios públicos están establecidas en el Estatuto Administrativo:

a) Desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre delegación;

b) Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la institución y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan;

c) Realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la institución;

d) Cumplir la jornada de trabajo y realizar los trabajos extraordinarios que ordene el superior jerárquico;

e) Cumplir las destinaciones y las comisiones de servicio que disponga la autoridad competente;

f) Obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico;

g) Observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta funcionaria moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado;

h) Guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados en virtud de la ley, del reglamento, de su naturaleza o por instrucciones especiales;

⁷¹ IBIDEM. pág. 58.

- i) Observar una vida social acorde con la dignidad del cargo;

- j) Proporcionar con fidelidad y precisión los datos que la institución le requiera relativos a situaciones personales o de familia, cuando ello sea de interés para la Administración, debiendo ésta guardar debida reserva de los mismos;

- k) Denunciar a la justicia, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular de que tome conocimiento en el ejercicio de su cargo;

- l) Rendir fianza cuando en razón de su cargo tenga la administración y custodia de fondos o bienes, de conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, y

- m) Justificarse ante el superior jerárquico de los cargos que se le formulen con publicidad, dentro del plazo que éste le fije, atendidas las circunstancias del caso.⁷²

Los funcionarios tienen derecho a la estabilidad en el empleo y solo pueden ser cesados en su cargo si concurren los requisitos legales que autorizan su terminación. Las causas de cese son las siguientes:

- a) “Renuncia voluntaria
- b) Goce de retiro provisional
- c) Vencimiento del plazo
- d) Muerte
- e) Declaración de vacancia
- f) Supresión del empleo
- g) Destitución”⁷³

⁷² IBIDEM. págs. 58 y 59

⁷³ IBIDEM. págs. 60 y 61.

Los empleados catalogados de exclusiva confianza cesan en sus cargos cuando la autoridad que los designa así lo decide.

Existe un régimen disciplinario en el sistema legal chileno, que comprende normas aplicables en los casos de contravención de los deberes de la función pública, los trámites y formalidades para ejercer ese derecho y los actos realizados conforme a ese derecho y procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa.⁷⁴

Según sea la gravedad de la infracción y sus atenuantes y agravantes, el funcionario público puede ser sancionado con censura, multa o destitución. La censura es la representación por escrito de la que se deja constancia en la hoja de vida del funcionario. Multa es la privación de un porcentaje (no inferior al 5% ni superior al 20%) de su remuneración mensual, dejándose constancia de su aplicación en la hoja de vida respectiva. Destitución es la terminación de los servicios del funcionario, decidida por la autoridad facultada para nombrarlo.⁷⁵

Finalmente, diremos que existen diversas causas para la terminación de la relación de trabajo:

- a.- Fallecimiento del trabajador.
- b.- Término del período legal de designación.
- c.- Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en régimen provisional.
- d.- Aceptación de renuncia.
- e.- Supresión del empleo.
- f.- Declaración de vacancia.
- g.- Destitución.⁷⁶

⁷⁴ Cfr. IBIDEM, pág. 66.

⁷⁵ IDEM.

⁷⁶ IBIDEM, pág. 69.

2.4 Ecuador.

En este país, la relación que mantiene el Estado con sus servidores públicos recibe la denominación de servicio civil.

Esa relación se encuentra regulada en un ordenamiento legal que recibe el nombre de Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta ley se encuentra estructurada con base en tres títulos que se denominan de la siguiente forma:

- Del Servicio Civil.
- De los servidores públicos.
- De la carrera administrativa.⁷⁷

En los dos primeros apartados se establecen disposiciones legales que regulan o se aplican a todos los servidores públicos que ejerzan funciones públicas remuneradas en dependencias fiscales o en otras disposiciones de derecho público y en instituciones de derecho privado con finalidad social o pública.⁷⁸

Así, podemos ver que el ámbito de aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa corresponde a todo el sector público ecuatoriano con la excepción de aquellas entidades a las que la Constitución Política les reconoce plena autonomía administrativa.⁷⁹

En ese sentido, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa es aplicable y regula cuestiones relativas al ingreso al Servicio Civil, al nombramiento, a las inhabilidades, a las remuneraciones, al pago de

⁷⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 97.

⁷⁸ IDEM.

⁷⁹ Cfr. IBIDEM. 97 y 98

viáticos, dietas y movilizaciones, a las licencias, a los deberes, derechos y prohibiciones de los servidores públicos, al régimen disciplinario y a la aplicación de los subsistemas de personal de Clasificación de Puestos y Clasificación de servicios.⁸⁰

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece instituciones que son las encargadas de aplicar y vigilar el cumplimiento de dicho ordenamiento legal:

- A. "Dirección Nacional de Personal.
- B. Junta de Reclamaciones (Tribunal de Justicia Administrativo)
- C. Oficinas Departamentales de Personal, la cuales se ubican en las oficinas de las Dependencias."⁸¹

En el régimen legal ecuatoriano existe el Sistema Nacional de Administración y Desarrollo de Personal, el cual establece las normas, políticas y procedimientos para describir y ordenar los puestos de acuerdo a las funciones y responsabilidades asignadas, así como los requisitos exigidos para su desempeño.

El Sistema Nacional de Administración y Desarrollo de Personal integrado por los siguientes subsistemas:

- "Subsistema de Organización y Métodos.
- Subsistema de Clasificación de Puestos y Remuneraciones.
- Subsistema de Selección.
- Subsistema de Evaluación de Personal.

⁸⁰ Cfr. IBIDEM. pág. 98

⁸¹ IDEM.

➤ Subsistema de Capacitación.”⁸²

Dentro del Servicio Civil, encontramos que los servidores de carrera cuentan con diversas garantías, las cuales están tipificadas en el artículo 108 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Esas garantías básicamente son dos, y son las mas importantes en lo que respecta a la relación de trabajo que mantienen con el Estado:

- ✓ “Estabilidad en sus puestos. Solo pueden ser destituidos por causa justa y previo fallo expedido en juicio sumario administrativo.
- ✓ Demandar ante la Junta de Reclamaciones contra las decisiones de sus superiores jerárquicos en lo referente al despido o suspensión temporal del sueldo o funciones.”⁸³

2.5 Perú.

En el régimen jurídico de Perú se establecen disposiciones relativas a la función pública partiendo desde la Constitución Política vigente desde 1993, aunque no contiene una gran regulación al respecto el texto constitucional.

Durante la vigencia de la Constitución anterior (la de 1979-1980), surgió la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de

⁸² IDEM.

⁸³ IBIDEM. pág. 99.

Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento. Sin embargo, bajo la actual Carta Magna no se ha expedido una nueva Ley que recoja los cambios constitucionales producidos, especialmente en lo relativo a la supresión del mandato de un régimen remuneratorio único y homologado, el cual ha sido eliminado por la Constitución actual.⁸⁴

La carrera administrativa es el núcleo de la relación de trabajo en el sector público y se define como “el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, promueven el desarrollo, garantizan la permanencia y aseguran el retiro de los servidores y funcionarios públicos.”⁸⁵

La idea fundamental de la carrera administrativa es que “el Estado es uno solo y perdurable y la Administración Pública es una institución única ... La carrera trae aparejada la imagen de continuidad, en tanto implica un inicio formal, un desarrollo prolongado en el tiempo, una progresión a través de los ascensos y promociones y una culminación...”⁸⁶

De la carrera administrativa no forman parte los funcionarios que obtienen un cargo a través de la elección, ni los que desempeñan un cargo político o de confianza. Tampoco la integran los miembros de las fuerzas armadas, los de la policía (están comprendidos en el servicio civil), los trabajadores de empresas estatales, los empleados del Poder Judicial, ni los de la Administración Tributaria o Aduanera.

La carrera administrativa está estructurada por grupos ocupacionales y niveles. Los cargos no forman parte de la carrera. Los grupos ocupacionales son el profesional (servidores con título profesional o

⁸⁴ Cfr. ACKERMAN, Mario E. y otros (Grupo de los nueve), Op. Cit. pág. 211.

⁸⁵ IBIDEM. pág. 215.

⁸⁶ IDEM.

con grado académico universitario); el técnico (servidores con formación superior o universitaria incompleta o con capacitación tecnológica), y el auxiliar (servidores con instrucción secundaria o que realiza labores de apoyo). La simple tenencia de un título profesional no implica el ingreso a dicho nivel, sino que hay que cumplir con los requisitos legales para ello.⁸⁷

Por su parte, los niveles son catorce, de los que ocho superiores corresponden al grupo profesional, diez al técnico, comprendidos entre el tercero y el duodécimo, y al grupo auxiliar siete niveles inferiores. Puede haber superposición de grupos. Para subir los niveles se toman en cuenta diversos factores, como la formación general, la capacitación, la experiencia y el tiempo de permanencia en el nivel.⁸⁸

El ingreso a la carrera administrativa debe producirse por concurso y los cargos y plazas de la administración pública deben cubrirse por concurso de méritos, y las bases para los concursos de promoción y provisión deben publicarse y divulgarse dentro de las reparticiones públicas con dos meses de anticipación y los jurados deben integrarse quince días antes del concurso. Existe un Consejo Superior de Concursos que resuelve en última instancia los casos de apelación, revisión y denuncias. Para la progresión dentro de la carrera existe un concurso de méritos.⁸⁹

Por lo que hace a la estabilidad en el empleo en el servicio público, la misma fue alcanzada desde 1950, en el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, "el cual no permitía la separación o despido injustificado de ningún servidor público, sujetándose su salida a una condicionalidad rigurosa."⁹⁰

⁸⁷ Cfr. IBIDEM. pág. 218

⁸⁸ IDEM.

⁸⁹ Cfr. IBIDEM. págs. 218 y 219.

⁹⁰ IBIDEM. págs. 219 y 220.

La Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público consagra la estabilidad en el empleo como uno de los derechos de los servidores públicos por virtud del cual ningún servidor público puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley y de acuerdo con el procedimiento establecido.⁹¹

La citada ley establece como modalidades del término de la carrera al cese y a la destitución. Asimismo, establece como causas justificadas para el cese definitivo las siguientes: el límite de edad, la pérdida de la nacionalidad, la incapacidad física o mental y la ineficiencia o ineptitud comprobada.⁹²

Por lo que hace a la destitución, la misma “debe sustentarse en una falta grave de carácter disciplinario”⁹³, como puede ser alguna de las siguientes: “incumplimiento de las normas establecidas en la ley y su reglamento; la reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores; incurrir en actos de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior, de sus compañeros o del personal jerárquico; la negligencia en el desempeño de sus labores; el impedir el funcionamiento del servicio; utilizar bienes de la entidad en beneficio propio o de terceros; la concurrencia al trabajo en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas; el abuso de autoridad; causar intencionalmente daños materiales a las instalaciones, obras, maquinaria o instrumentos, documentación y demás bienes; los actos de inmoralidad, y las ausencias injustificadas por mas de tres días

⁹¹ Cfr. IBIDEM. pág. 220

⁹² IDEM.

⁹³ IDEM.

consecutivos o por más de cinco días no consecutivos en un período de 30 días, o mas de 15 en uno de 180 días.”⁹⁴

Finalmente, existe un régimen disciplinario en el que se tipifican las faltas y las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa. Las faltas son prácticamente las mismas a las que se señalaron en el párrafo que precede, y las sanciones pueden ser la imposición de una multa, el cese o la suspensión sin goce de sueldo. Las faltas cometidas por los servidores públicos pueden llegar a ser castigadas penalmente y pueden impedir que el sancionado regrese con prontitud al servicio.

2.6 Venezuela.

En Venezuela, de conformidad con la Constitución Nacional, corresponde al Congreso Nacional consagrar la carrera administrativa en el país. En 1970 el Congreso Nacional promulgó la Ley de Carrera Administrativa, la cual regula el Sistema de Administración de Personal y contiene el Estatuto del Funcionario Público.⁹⁵

Dicha Ley crea la oficina central como órgano rector de las políticas de personal, con el fin de que se implante una política global o de conjunto en la función pública. Esta oficina tiene como función la de elaborar y organizar el sistema de administración de personal y supervisar su aplicación y desarrollo. Asimismo, vigila el cumplimiento de la Ley y su Reglamento, y vigila el cumplimiento de las normas y procedimientos relativos a los cargos, remuneración, reclutamiento, selección y empleo, adiestramiento, viáticos, calificación y evaluación de servicio, ascensos y

⁹⁴ IDEM.

⁹⁵ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 114

jubilaciones y presta asesoría a los organismos cuyos funcionarios están sujetos a la Ley de Carrera Administrativa.⁹⁶

De igual forma, la oficina central tiene el control y actualización del censo de funcionarios públicos, vigila la creación de los cargos de carrera, rige el sistema nacional de adiestramiento; lleva el registro del pago de prestaciones sociales en la Administración Pública Nacional y verifica la procedencia del pago de dichas prestaciones.⁹⁷

De la lectura de la citada Ley, se desprende que están sujetos a la misma todos los funcionarios del Ejecutivo Nacional y organismos de la administración que ejercen funciones de carácter primordialmente administrativo.

“El Sistema Nacional de Administración de Personal está constituido por los siguientes subsistemas:

- Reclutamiento y Selección.
- Clasificación y Remuneración.
- Clasificación de servicios.
- Adiestramiento y Registro
- Control.”⁹⁸

De conformidad con esta ley, se concibe al funcionario de carrera como “aquel que en virtud de nombramiento ingresa a la carrera administrativa cumpliendo los requisitos establecidos en el ordenamiento y desempeña servicios de carácter permanente.”⁹⁹

⁹⁶ IDEM.

⁹⁷ IDEM.

⁹⁸ IBIDEM. págas. 114 y 115.

⁹⁹ IBIDEM. pág. 115.

Esta última parte nos enseña que en la carrera administrativa venezolana existe la estabilidad en el empleo.

El funcionario que ha ingresado a la carrera tiene derecho al ascenso mediante la aplicación del principio de mérito.

El principio del mérito garantiza el desarrollo de la carrera de los funcionarios y su permanencia en el servicio de la administración, lo cual le otorga su estabilidad.

Los funcionarios son denominados por nombramientos o por remoción discrecional de las autoridades competentes.

Existe un órgano que dirime las controversias contencioso – administrativas, que conoce de los recursos que los funcionarios intenten en contra de las decisiones de los organismos a los cuales prestan los servicios: el Tribunal de la Carrera Administrativa.¹⁰⁰

Asimismo, se creó la Corte Primera de lo Contencioso – Administrativo, que conoce en alzada de las apelaciones que se ejerzan contra las decisiones dictadas por el Tribunal.¹⁰¹

Como podemos apreciar de la lectura de los apartados anteriores, en la mayoría de los países latinoamericanos existe una regulación especial básica que regula las relaciones entre el servidor público y el Estado.

¹⁰⁰ IDEM.

¹⁰¹ IDEM.

Asimismo, podemos apreciar que dichas regulaciones están encaminadas a la creación de una carrera administrativa o de un servicio civil, dando un especial tratamiento a la función pública y al funcionario público, con cierta tendencia a que dichos funcionarios tengan una estabilidad en el empleo en beneficio propio y de la carrera administrativa por que se establecen elementos que permiten a las personas hacer una carrera mas o menos prolongada, siempre y cuando se cumplan con las obligaciones que se establezcan legalmente.

Nuestro país ha iniciado la implementación de un sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y de su Reglamento, la cual será objeto o materia del cuarto capítulo del presente trabajo.

La base de nuestro servicio profesional de carrera tiene matices y rasgos de las legislaciones sudamericanas, mismos que han quedado plasmados en los apartados anteriores. En ese sentido, podemos observar, por ejemplo, que nuestra legislación, en materia de servicio profesional de carrera, le da una gran importancia al cumplimiento de ciertos principios, teniendo como objetivo el garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, tal y como ocurre en los sistemas legales de Sudamérica que se han revisado en los apartados anteriores, los cuales, según matices expuestos, tratan de que exista igualdad para ingresar al servicio público.

En ese orden de ideas, el artículo 2º de la Ley establece que los principios rectores del Sistema de Servicio Profesional de Carrera son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Otro aspecto interesante es el de la estabilidad en el empleo. Tanto en los regímenes legales de Latinoamérica como en el nuestro, se establece la posibilidad de que el servidor público de carrera tenga estabilidad en su empleo, tan es así que en dichos regímenes se establecen supuestos jurídicos para que el servidor público de carrera sea separado de su cargo, sin responsabilidad para las dependencias, esto es, que en una controversia de índole laboral, la Dependencia para la cual prestaba sus servicios un servidor público de carrera, valga la redundancia, deberá justificar ante la autoridad laboral la procedencia de la separación.

Por otra parte, así como también existen similitudes entre nuestro sistema legal y los regímenes sudamericanos, podemos establecer también que en Sudamérica hay aspectos o circunstancias que no se contemplan en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Por ejemplo, en el sistema legal de Bolivia se establece de manera expresa el reconocimiento de derechos de índole laboral a favor de los servidores públicos, tales como las vacaciones, licencias, permisos, pensiones jubilatorias, prestaciones de salud, incentivos económicos o protección en materia de higiene y seguridad en el trabajo.

En cambio, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no regula ni reconoce derechos de índole laboral a favor de los servidores públicos de carrera, salvo el de la estabilidad en el empleo.

Por otra parte, encontramos que en países como Colombia, Ecuador y Venezuela, existen instituciones especializadas en

materia de servicio público, que se encargan de aplicar las disposiciones legales que existen en la materia, o bien, de dirimir las controversias que al efecto se llegaren a presentar.

Por ejemplo, en Colombia, existe una Escuela Superior de Administración Pública; en Ecuador existe una Dirección Nacional de Personal, una Junta de Reclamaciones (Tribunal de Justicia Administrativo) y oficinas departamentales de personal, en cada una de las dependencias, y en Venezuela existe un Tribunal de la Carrera Administrativa.

En nuestro país, desde luego que existe una institución encargada de dirigir en su conjunto el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, como lo es la Secretaría de la Función Pública.

Sin embargo, en México no existen órganos especializados para dirimir las controversias laborales o administrativas que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pues en esos casos intervienen el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuáles no tienen una especialización en materia de Servicio Profesional de Carrera.

CAPITULO 5

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CARRERA.

En el presente capítulo se realizará una exposición de las disposiciones más trascendentes de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, destacando aquellas que regulan el retiro y cese de los servidores públicos de carrera, así como aquellas que reconocen la estabilidad en el empleo de los mismos.

4.1 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de abril del 2003. Con dicho instrumento legal se pretende garantizar que el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos de confianza en la Administración Pública Federal, a través de principios tales como el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública.

4.1.1 Breves Referencias

La nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece un sistema del servicio profesional de carrera, el cual tendrá como objetivo cumplir con varios principios, como son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito, que pretenden garantizar que el desarrollo de las actividades propias del servicio público se lleven a cabo de manera

profesional, buscando de generar resultados positivos en el ejercicio de la función pública.

En esa tesitura, con la nueva la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se pretende que para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio se cumpla con una serie de requisitos que el propio ordenamiento legal establece, a efecto de asegurar la igualdad de oportunidades.

La implantación del servicio profesional de carrera implica un proceso de profesionalización del servicio público donde se establezcan requisitos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación, con base en el mérito en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones. Estos procedimientos se refuerzan con la formación continua, donde el desempeño a evaluarse es apoyado por una capacitación permanente que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones.

La carrera administrativa ha sido desarrollada por diversos países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, con el fin de contar con un servicio civil a través de la selección objetiva de funcionarios.

En distintos foros nuevamente se ha expresado la necesidad de instaurar un servicio civil de carrera con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.

Algunos de los rubros en los que se hace énfasis son: el establecimiento de un sistema integral de actualización y formación del servidor público que propicie la creación de la carrera administrativa y el

fomento a la vocación de servicio del personal, mediante una motivación adecuada para evaluar la agilidad en el funcionamiento en la administración pública y la eficacia en los servicios que proporciona.

4.2 Disposiciones más importantes.

Después de haber expuesto algunas referencias de lo que es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a continuación se realizará una exposición de las disposiciones más importantes de este ordenamiento legal, las cuales no permitirán aterrizar el objetivo central del presente trabajo, que es la cuestión de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de confianza.

4.2.1 Conceptos y Objeto de la Ley.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera establece una serie de conceptos fundamentales, los cuáles tienen la función de comprender mejor el alcance y ámbito de aplicación de la misma.

El artículo 3º de la Ley establece qué debemos entender cuando se haga referencia a alguno de los siguientes vocablos:

- A. **Sistema**: El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada;
- B. **Administración Pública**: Administración Pública Federal Centralizada;
- C. **Secretaría**: Secretaría de la Función Pública;

- D. **Consejo:** Consejo Consultivo del Sistema;
- E. **Comités:** Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia;
- F. **Registro:** Registro Único del Servicio Público Profesional;
- G. **Dependencia:** Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- H. **Catálogo:** Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus órganos desconcentrados y los Departamentos Administrativos, y
- I. **Servidor Público de Carrera:** Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Como podemos observar, estos conceptos, de manera específica, son de utilidad para entender el objeto y alcance de la Ley, la estructura de la misma y la integración y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera que se pretende implementar en la Administración Pública Federal Centralizada.

Según se aprecia de la lectura del artículo 1º de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la misma tiene por objeto establecer las bases para la **organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera** que se está implementando en las dependencias de la

Administración Pública Federal Centralizada, dentro del cuál únicamente se comprende a los servidores públicos de confianza.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, tomando como base el mérito, a efecto de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Dicho Sistema está basado en los siguientes principios rectores: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, el artículo 1º de la Ley establece que las entidades podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera, los cuales deberán estar basados en los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ahora bien, la Ley no resulta aplicable a todos los servidores públicos de confianza, ya que el artículo 5º de manera expresa señala los rangos a los cuáles resulta aplicable el ordenamiento legal materia del presente capítulo, siendo éstos los siguientes:

- a) Director General;
- b) Director de Área;

- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

Obviamente que también se encuentran comprendidos en el Sistema los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

De igual forma, a pesar de que el Sistema únicamente comprende a los trabajadores de confianza, existe la posibilidad de que los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base puedan acceder al servicio profesional de carrera. En el caso de los trabajadores de base, será necesario que los mismos cuenten con una licencia en su plaza, o bien, que se hayan separado de la misma, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Finalmente, es de señalarse que el artículo 8º de la Ley establece cuáles servidores públicos quedan excluidos de la aplicación de la misma:

“Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.”

4.2.2 Derechos y Obligaciones de los servidores públicos de carrera.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece una serie de derechos y obligaciones con que cuentan los servidores públicos sujetos a este ordenamiento legal.

Por lo que hace a los derechos, el artículo 10 reconoce como tales los siguientes:

***Artículo 10.-** Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I.** Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- II.** Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III.** Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV.** Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V.** Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI.** Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII.** Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII.** Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX.** Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X.** Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y

XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables."

Este numeral establece los derechos con que cuentan los trabajadores de confianza al servicio del Estado, dentro del servicio profesional de carrera. La mayor parte de los derechos están encaminados a su ingreso, promoción y permanencia en el sistema.

Dentro de esta serie de derechos con que cuentan los servidores públicos de carrera, cabe destacar los establecidos en las fracciones I y X del artículo antes transcrito.

Si leemos únicamente la fracción I, podríamos pensar que con esta nueva ley se reconoce el derecho a la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza.

Sin embargo, esa estabilidad que se plasma a favor de esa clase de trabajadores es relativa, pues, según la fracción X del artículo 10 antes invocado, la ley únicamente prevé que en caso de que un servidor público de carrera sea despedido injustificadamente tiene derecho a recibir una indemnización en términos de ley.

Esta fracción X del artículo 10 produce que nos vengan a la mente un par de cuestiones:

a.- ¿Qué ocurre con la reinstalación en el cargo que desempeñaba el servidor público que fue despedido injustificadamente?

b.- ¿A qué se refiere la ley cuando establece que los servidores públicos de confianza tienen derecho a recibir una indemnización en términos de ley?, esto es, qué debe entenderse por "términos de ley".

Respecto de la primera cuestión, la ley en ningún precepto establece que los servidores públicos de carrera tengan derecho a reclamar la reinstalación en su puesto de trabajo, en caso de que sean separados del servicio de manera injustificada.

Por lo que hace a la segunda pregunta, la ley tampoco establece las bases para el cálculo de indemnizaciones producto de despidos injustificados. Esta situación no es resuelta por el apartado B del artículo 123 constitucional, específicamente a la fracción IX, ya que la misma no nos aclara el panorama:

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

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

En este caso, debemos acudir al artículo 79 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que establece la supletoriedad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo. Por lo que el monto de las indemnizaciones deberá ser sobre la base de tres meses de salario. Sin embargo, podría presentarse un conflicto en la aplicación de la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, ya que ese ordenamiento excluye de manera expresa a los trabajadores de confianza del régimen de su aplicación.

Por otra parte, también es de destacarse que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal no reconoce la totalidad de los derechos laborales a favor de los servidores públicos de carrera, pues dicho ordenamiento legal no se refiere a los derechos de carácter colectivo, al aguinaldo, a las vacaciones ni a los derechos de antigüedad.

Por lo que se refiere a las obligaciones, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su artículo 11 establece las siguientes a cargo de los servidores públicos de carrera:

***Artículo 11.-** Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;

II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;

III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;

IV. Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;

VIII. Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y

XI. Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables."

Estas obligaciones son mas bien de carácter administrativo y, en algunos casos las mismas son similares a las establecidas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El incumplimiento a esas obligaciones puede dar lugar a una sanción de carácter administrativo, o bien, a una determinación de carácter laboral que ordene la separación del servicio, en perjuicio del trabajador.

Finalmente, para asegurar el debido desempeño del servicio, todas las dependencias deben establecer las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con esta la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones laborales aplicables.

4.2.3 Estructura del Servicio Profesional de Carrera.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación.

A continuación se harán algunas precisiones sobre el subsistema de ingreso, el subsistema de capacitación y certificación, el subsistema de evaluación del desempeño y del subsistema de separación,

pues se considera que son los que más relación guardan con el tema central del presente trabajo.

4.2.3.1 Ingreso al Sistema

El Subsistema de Ingreso tiene por objeto regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el aspirante a ingresar al servicio deberá cumplir con los requisitos que señale la convocatoria que al efecto se emita, además de reunir lo siguiente:

- a.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;
- b.- No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- c.- Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- d.- No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
- e.- No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Dentro del subsistema de ingreso, debemos identificar cómo se puede acceder al servicio para ocupar plazas de primer nivel y cómo se accede para ocupar los demás cargos. Para el primer caso, existe

un proceso que permite atraer aspirantes para ocupar algún cargo en la Administración Pública Federal: El Reclutamiento. Este proceso se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

La emisión de convocatorias para el reclutamiento de aspirantes está sujeta a que exista presupuesto autorizado en cada dependencia y a la existencia de las plazas respectivas. Para el segundo caso, el mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada dependencia, de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley.

La ley obliga a los Comités de cada dependencia a llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas. La convocatoria pública y abierta es aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema, mediante convocatoria publicada en el **Diario Oficial de la Federación**.

Las convocatorias señalarán en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

De igual manera, cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta y al momento de realizarse la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes,

deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

De conformidad con el artículo 29 de la ley, la selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema. Su propósito es el garantizar el acceso de los candidatos que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento comprenderá exámenes generales de conocimientos y de habilidades, así como los elementos de valoración que determine el Comité respectivo y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Éstos deberán asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito.

Los candidatos que no cumplan con la calificación mínima establecida no podrán continuar con las siguientes etapas del procedimiento de selección.

En la realización de las evaluaciones cada dependencia tiene la posibilidad de establecer los parámetros mínimos de calificación para acceder a los diferentes cargos.

En igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia.

Los candidatos que hayan sido seleccionados por los Comités de cada dependencia se harán acreedores al nombramiento como Servidor Público de Carrera en la categoría que corresponda. En el caso del

primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace.

4.2.3.2 Capacitación y Certificación

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece ciertas normas que se deben seguir para la capacitación y certificación del desempeño de los servidores públicos de carrera. El artículo 44 de la Ley dispone que la Capacitación y la Certificación de Capacidades **son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.**

El propósito del programa de capacitación es que los servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones. El programa comprende el llevar a cabo cursos obligatorios y optativos, según lo establezcan los Comités de cada dependencia en coordinación con la Secretaría de la Función Pública.

Asimismo, la Ley establece la posibilidad de que los servidores públicos de carrera soliciten su ingreso en distintos programas de capacitación, en función del perfil profesional que pretendan desarrollar, siempre y cuando corresponda a su plan de carrera.

Cada dependencia, a través de sus respectivos Comités, con base en la detección de las necesidades de cada una, establecerá programas de capacitación para el puesto, desarrollo administrativo y calidad en el desempeño de los servidores públicos. Esos programas pueden ser

desarrollados por una o más dependencias en coordinación con la Secretaría de la Función Pública.

La capacitación de los servidores públicos de carrera pretende alcanzar los siguientes objetivos, de conformidad con el artículo 46 de la Ley:

- Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos.
- Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa.
- Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Para llevar a cabo el programa de capacitación, las dependencias pueden celebrar convenios con instituciones educativas, centros de investigación y organismos públicos o privados para que impartan cualquier modalidad de capacitación que contribuya a cubrir las necesidades institucionales de formación de los servidores profesionales de carrera.

Los servidores públicos pueden obtener becas para realizar estudios de capacitación especial o educación formal.

De conformidad con el artículo 51 de la Ley, si la beca es otorgada por la propia dependencia, el Servidor Público de Carrera quedará obligado a prestar sus servicios en ella por un periodo igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

En caso de separación, antes de cumplir con este periodo, deberá reintegrar en forma proporcional a los servicios prestados, los gastos erogados por ese concepto a la dependencia.

Por otra parte, para certificar la capacidad profesional de los servidores públicos de carrera la Secretaría de la Función Pública los someterá a una evaluación por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público de Carrera en el Sistema y en su cargo.

Si el resultado de la evaluación de capacitación de un Servidor Público de Carrera no es aprobatorio, deberá presentarla nuevamente.

La segunda evaluación no podrá realizarse en un periodo menor a 60 días naturales ni superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga del resultado de la primera.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de que se lleve a cabo la siguiente evaluación, según lo dispone el artículo 53.

En caso de que el servidor público no apruebe la segunda evaluación, se procederá a la separación del mismo, causando baja del Registro.

4.2.3.3 Evaluación del Desempeño.

Ya en el apartado anterior hablamos de la capacitación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera.

De acuerdo al artículo 54 de la Ley, **la Evaluación del Desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.**

Los objetivos de la Evaluación del Desempeño son los siguientes:

- Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley.
- Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.

- Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.

La ley establece la posibilidad de que se otorguen estímulos al desempeño destacado de los servidores públicos, los cuales consisten en la cantidad que se entrega al Servidor Público de Carrera, de manera extraordinaria, con motivo de la productividad, eficacia y eficiencia.

Para efecto del otorgamiento de estímulos, se consideran sujetos de mérito, aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes.

Estas percepciones no serán consideradas ingresos fijos, regulares o permanentes, ni formarán parte de los sueldos u honorarios que perciben en forma ordinaria los servidores públicos.

Cada dependencia hará la valoración de méritos para el otorgamiento de distinciones no económicas y de los estímulos o reconocimientos económicos distintos al salario, con base en su disponibilidad presupuestaria.

4.2.3.4 De la separación

La separación del servicio profesional de carrera es el acto por virtud del cual terminan los efectos del nombramiento del servidor público de carrera.

El artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece las causas por las cuales el nombramiento de los servidores públicos de carrera deja de surtir efectos:

“Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.”

En el caso del término de los efectos del nombramiento de los servidores públicos el Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias del Ejecutivo Federal deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Dentro del servicio profesional de carrera, además de la separación del servicio, existen las licencias. De conformidad con el artículo 61 de la Ley, la licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité Técnico de Profesionalización y Selección de cada dependencia, puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y presentar una solicitud al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un período similar, salvo cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Las licencias de algún servidor público de carrera deberán ser cubiertas por otro servidor público de carrera que se nombre al efecto,

quien actuará de manera provisional. La designación de dicho servidor público se realizará conforme a las disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal prevé el procedimiento que debe llevar a cabo la Dependencia para que deje de surtir efectos el nombramiento de un servidor público de carrera.

Cuando se trata de las fracciones I, II, III y V, del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la dependencia, una vez que tenga conocimiento de los hechos respectivos, recabará los documentos que acrediten fehacientemente los mismos y procederá a dejar sin efectos el nombramiento respectivo, informando de tal situación al Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.

En el caso de la fracción IV del artículo 60 de la Ley, la dependencia debe integrar un expediente con la información y documentación que acredite de manera fehaciente el incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones establecidas en la Ley y solicitará a la Secretaría de la Función Pública su valoración al respecto. Si no se acredita que el servidor público haya incurrido en alguna falta a sus obligaciones, se devolverá el expediente a la dependencia para que la misma recabe los elementos necesarios para continuar con el procedimiento, o bien, para que archive el mismo por falta de elementos.

Por el contrario, si la Secretaría de la Función Pública considera que sí hay elementos para presumir la actualización de alguna causal de incumplimiento por parte del servidor público, la Secretaría notificará a éste haciéndole saber los hechos que la motivan, para que en un

plazo de 10 días hábiles a partir del día siguiente de la notificación, exprese lo que a su interés convenga y ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes. No se permiten como medios de prueba la confesional a cargo de las autoridades mediante la absolución de posiciones ni la petición de informes, salvo que éstos se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior, se desahogarán las pruebas admitidas y se concederá al servidor público un plazo de 3 días para formular alegatos. La Secretaría contará con un plazo de 10 días para emitir la valoración correspondiente.

Una vez que se cuente con la valoración correspondiente, la dependencia enviará el expediente al Comité de Profesionalización respectivo para que determine la procedencia de la separación del servidor público de carrera.

Finalmente, en los casos de las fracciones VI y VII, así como en los casos en que el servidor público titular no apruebe la segunda evaluación de certificación de sus capacidades, la dependencia integrará el expediente respectivo y comunicará tal situación al titular de la dependencia para que determine la separación del servidor público del sistema.

4.2.3.5 Órganos del Sistema

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal cuenta con los siguientes órganos:

- La Secretaría de la Función Pública, que es la encargada de dirigir el funcionamiento del Sistema en todas las dependencias.

- El Consejo Consultivo, que es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema, y
- Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, que son cuerpos colegiados encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

La Secretaría de la Función Pública tendrá la labor de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema.

El Consejo Consultivo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social.

Contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes.

Por lo que hace a los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, en cada dependencia se instalará un Comité, que será el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema al interior de la misma.

Asimismo, cada Comité será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad.

Los Comités son responsables de planear, organizar e impartir la inducción general y la inducción al puesto. Para ello, podrán coordinar la realización de cursos con instituciones de educación media superior, técnica y superior.

Los Comités se integran por un funcionario de carrera representante del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el Oficial Mayor o su equivalente, quien lo presidirá.

4.3 Medios de defensa.

Cuando un servidor público se ve afectado en su esfera de derechos, con motivo de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tiene la posibilidad de defenderse contra los actos de las autoridades facultadas para aplicar la citada ley.

De acuerdo con el artículo 76, las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, pueden ser impugnadas ante la Secretaría de la Función Pública a través del recurso de revocación, el cual puede interponerse dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

El artículo 77 establece el procedimiento de tramitación del recurso de revocación:

a.- El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos.

b.- Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad.

c.- Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre.

d.- La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección.

e.- La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles.

f.- Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

El recurso de revocación señalado con anterioridad versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del citado recurso.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

4.4 La falta de estabilidad en el empleo.

En el desarrollo del presente capítulo hemos podido apreciar que se ha implementado en nuestro país la organización de un servicio profesional de carrera que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, tomando como base el mérito, a efecto de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Como ya se mencionó, lo anterior se pretende llevar a cabo a través del cumplimiento de diversos principios rectores, como la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

En esa tesitura, dentro del marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal existen bases de organización que regulan el acceso, la permanencia y el retiro del servidor público de carrera respecto del sistema del servicio profesional de carrera.

Para el desarrollo del presente apartado, nos interesa básicamente la situación de la separación de los servidores públicos, a efecto de determinar si en realidad gozan de estabilidad en el empleo, o bien, si éste derecho les es limitado, de conformidad con el régimen legal de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como ya se mencionó en apartados anteriores, la ley establece, en el artículo 60, diversas causas por las cuales un servidor público de carrera puede ser separado del servicio:

“Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.”

Asimismo, la fracción I del artículo 10 de la ley establece lo siguiente:

“Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;”

Si leemos los preceptos legales antes invocados, podemos pensar que existe estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza, pues al haberse establecido hipótesis legales para que deje de surtir efectos su nombramiento y al establecerse que tienen derecho a ella, se pudiera establecer que ya gozan del citado beneficio, porque ahora el servidor público de carrera tiene que incurrir o caer en alguno de los supuestos jurídicos previstos por el artículo 60 antes transcrito para ser separado de su puesto.

Sin embargo, esta apreciación o idea se empieza a desvanecer cuando leemos la fracción X del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

“Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y”

En efecto, si analizamos la anterior disposición legal podemos concluir que, en realidad, los servidores públicos de carrera no tienen garantizada su estabilidad en el empleo porque, aunque logran acreditar en algún proceso legal que fueron despedidos injustificadamente, no tienen la oportunidad de regresar a su fuente de trabajo ya que se les limita únicamente a recibir una indemnización en los términos de ley.

Para reforzar lo anterior, basta con recordar el significado que tiene la estabilidad en el empleo y los alcances que este derecho entraña para los trabajadores.

La estabilidad en el empleo es un principio que otorga carácter permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación.

Cuando se habla de estabilidad en el empleo, nos referimos al derecho que tiene el trabajador de conservar su empleo, por el tiempo en que la naturaleza de la relación de trabajo lo exija, esto es, que la relación laboral habrá de subsistir de manera natural.

Bajo esa concepción, el régimen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal frena el derecho

a la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza, en virtud de que ninguno de los preceptos que componen dicho ordenamiento legal establece la posibilidad de que el trabajador pueda regresar a su fuente de trabajo cuando sea despedido injustificadamente.

La estabilidad en el empleo engloba la idea de que el trabajador pueda permanecer en su fuente de trabajo hasta que sea su voluntad separarse de ella, o bien, cuando cometa alguna falta que jurídicamente amerite ser separado de su empleo sin responsabilidad para el patrón.

En atención a que no hay precepto legal que prevea la posibilidad de que un servidor público de carrera pueda reclamar la reinstalación en su puesto de trabajo, en caso de ser despedido injustificadamente, es evidente que se frena la posibilidad de que el trabajador pueda mantener su empleo en caso de ganar alguna reclamación derivada de un despido injustificado, pues legalmente únicamente tiene derecho a recibir una indemnización.

Por ello, se sostiene que, a pesar de la existencia de la referida ley y no obstante la organización y sistematización que se está estableciendo para crear un verdadero servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, los trabajadores de confianza siguen careciendo del derecho a la estabilidad en el empleo porque los mismos pueden ser separados injustificadamente de su fuente de trabajo, sin que puedan tener la oportunidad de regresar a ella, a pesar de que, en su momento, llegaren a demostrar que fueron objeto de un despido injustificado, pues legalmente sólo pueden llegar a percibir una indemnización.

CONCLUSIONES

Con el desarrollo del presente trabajo, hemos podido observar cuál ha sido la situación de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, en cuanto a la estabilidad en el empleo, y cómo se presenta este aspecto con la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo expuesto en los capítulos anteriores, podemos concluir lo siguiente:

PRIMERA.- Con la publicación y entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, finalmente existe un ordenamiento legal que regule el ingreso y permanencia en la función pública a nivel Administración Pública Federal, atendiendo a la igualdad de oportunidades de los aspirantes a ingresar al servicio público de carrera, con la intención de llevar a cabo procesos de selección más transparentes y más justos para la selección, evaluación y separación de los servidores públicos de carrera, con base en la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

SEGUNDA.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal pretende mejorar la prestación del servicio público, ya que dicho ordenamiento legal está encaminado a buscar que el acceso y permanencia en el servicio sea con base en el mérito, en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, podemos decir que con dicha Ley se puede empezar a construir una verdadera carrera del servicio público.

TERCERA.- A pesar de que existen instituciones encargadas de dirigir la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Secretaría de la Función Pública) y de resolver las controversias que se llegaren a suscitar en el orden administrativo y laboral (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje), se requiere la creación de órganos especializados en la materia, que únicamente funcionen en torno al Servicio Profesional de Carrera, a fin de obtener eficacia en la operación y mayor certeza y seguridad en la aplicación de la Ley en lo que se refiere a la solución de controversias.

CUARTA.- Ahora bien, por lo que hace al tema de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, se considera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no limita de ninguna manera a los mismos, en virtud de que no existe disposición constitucional alguna que limite los derechos laborales de esta clase de trabajadores y mucho menos la fracción XIV del apartado B del artículo 123 establece que los trabajadores de confianza únicamente tengan derecho a gozar de las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social.

QUINTA.- Los trabajadores de confianza al servicio del Estado no sólo se han visto en una posición de desigualdad con respecto a los trabajadores de base, sino también con relación a los empleados de confianza regulados en el apartado A del artículo 123 constitucional. La Ley Federal del Trabajo prevé una serie de disposiciones que contienen derechos laborales para los empleados de confianza, haciendo asequibles a éstos las vías jurisdiccionales para ejercitar alguna acción que vulnere sus derechos laborales.

SEXTA.- Es necesario revisar y reformar el apartado B del artículo 123 constitucional, con el propósito de que se establezca de manera expresa que los trabajadores de confianza al servicio del Estado tienen la posibilidad de gozar de todos los derechos laborales que se consignan en dicho apartado, o por lo menos de los más importantes, en especial el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que por el solo hecho de tener la calidad de trabajadores, los empleados de confianza deben gozar de derechos laborales.

SÉPTIMA.- Con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ha mejorado la situación laboral de los trabajadores de confianza al servicio del Estado, ya el cese de los trabajadores de confianza ya no quedará al arbitrio o decisión de algún funcionario público de mayor jerarquía, sino que se requiere que el trabajador incurra en alguna de las conductas establecidas en el artículo 60 de la Ley para ser cesados de su puesto.

OCTAVA.- No obstante que la fracción I del artículo 10 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal reconoce a los servidores públicos de carrera el derecho a tener estabilidad y permanencia en el servicio, podemos concluir que dicha estabilidad es relativa porque la fracción X del propio numeral 10 establece que el trabajador que sea despedido injustificadamente tendrá derecho a recibir una indemnización en términos de ley, pero ni el citado artículo ni ningún otro prevén la posibilidad de que el servidor público de carrera que haya sido despedido injustificadamente tenga la opción de reclamar la reinstalación en su puesto de trabajo.

NOVENA.- De acuerdo al contenido de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, podemos

observar que los trabajadores de confianza al servicio del Estado siguen careciendo de una legislación que les reconozca y regule los derechos de índole laboral, tales como vacaciones, prima de antigüedad, días de descanso o aguinaldo, o bien, los derechos de naturaleza colectiva.

DÉCIMA.- Finalmente, como se pudo observar en apartados anteriores del presente trabajo, se ha sostenido que el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no limita en forma alguna a los trabajadores de confianza a gozar de los derechos laborales que ahí se encuentran consignados, especialmente, el relativo a la estabilidad en el empleo, ya que no existe disposición expresa que impida que dichos trabajadores puedan gozar de las citadas prerrogativas, o bien, que establezca que los mismos sean exclusivos de los trabajadores de base.

En esa tesitura, podemos concluir que el régimen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal contraría la fracción IX del apartado B del artículo 123 Constitucional, toda vez que la disposición jurídica antes señalada establece que los trabajadores que sean separados de su empleo de manera injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su puesto de trabajo o por la indemnización correspondiente y la Ley establece que los servidores públicos de carrera que sean despedidos injustificadamente tienen derecho a reclamar únicamente la indemnización correspondiente, no así la reinstalación en su puesto de trabajo. Por tal motivo, se considera que, en cuanto a la estabilidad en el empleo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es contraria a la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, pues de manera injustificada restringe el derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos sujetos a su régimen, ya que no les permite reclamar su reinstalación, en caso de ser

despedidos injustificadamente, cuando nuestra Carta Magna establece esa posibilidad.

Con el desarrollo del presente trabajo y, en especial, con esta última conclusión, se ha comprobado hipótesis planteada para el desarrollo del presente trabajo: “El régimen jurídico que se contempla en el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, contraviene la fracción IX, del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, porque los trabajadores de confianza sufren restricciones en cuanto al derecho a la estabilidad en el empleo, de manera injustificada.”

BIBLIOGRAFIA.

1. ACKERMAN, Mario E. y otros (Grupo de los nueve). Trabajadores del estado en Iberoamérica., Porrúa, México, 1999, 339 p.p.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho burocrático mexicano., Porrúa, México, 1995, 512 p.p.
3. ARIZMENDI JIMÉNEZ, Enrique. Los distintos regímenes laborales aplicables a las relaciones de trabajo en Instituciones de derecho burocrático., Porrúa, México, 1987, 510 p.p.
4. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público., Porrúa, tercera edición, México, 2000, 324 p.p.
5. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del Trabajo., Oxford University – Press, México 2000, 521p.p.
6. BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo., Harla, México, 1985, 627 p.p.
7. BUEN L. Néstor de. Derecho del trabajo. Tomo II., Porrúa, decimotercera edición, México, 1999, 931 p.p.
8. CÁRDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios públicos., Porrúa, México, 1982, 567 p.p.
9. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Los trabajadores de con...fianza., Trillas, México, 1993, 72 p.p.
10. CUEVA, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo I., Porrúa, decimoséptima edición, México, 1999, 750 p.p
11. DAVALOS MORALES, José. Constitución y nuevo derecho del trabajo., Porrúa, segunda edición, México, 1991, 283 p.p.
12. DAVALOS MORALES, José. Derecho del trabajo I., Porrúa, octava edición, México, 1998, 574, p.p.
13. DAVALOS MORALES, José. Tópicos laborales., Porrúa, tercera edición, México, 2000, 424 p.p.
14. DUHALT KRAUSS, Miguel. Una selva semántica y jurídica., INAP, México, 1977, 159 p.p.

15. GUERRERO, Euquerio. Manual de derecho del trabajo., Porrúa, decimoséptima edición, México, 1990, 614 p.p.
16. MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo. La estabilidad en el empleo., Trillas, México, 1987, 112 p.p.
17. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos prácticos de derecho del trabajo burocrático., PAC, S.A. de C.V., México, 1992, 123 p.p.
18. MORALES PAULIN, Carlos A. Derecho burocrático., Porrúa, México, 1995, 547 p.p.
19. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho burocrático., Porrúa, México, 1999, 222 p.p.
20. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Permanencia de las relaciones de trabajo., UAM, México, 1997, 205 p.p.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. 4 tomos. Porrúa, decimocuarta edición, México 2000, 3274 p.p.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Tomo 5. Derecho burocrático. OXFORD, segunda edición, México, 2000. 189 p.p.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ISEF, sexta edición, México, 2002, 151 p.p.

Ley Federal del Trabajo. ISEF, séptima edición, México 2001, 292 p.p.

HERRAN SALVATI, Mariano, et. al. Legislación burocrática federal. Porrúa, segunda edición, México, 1998, 600 p.p.

TRUEBA URBINA, Alberto. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Porrúa, cuadragésima edición, México 2001, 856 p.p.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. IUS 2002. Jurisprudencias y Tesis Aisladas. Junio 1917 – abril 2002.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 10 de abril del 2003.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 2 de abril del 2004.

SITIOS WEB

<http://www.universidadabierta.edu.mx>

www.gov.bo/idd/leyes/indice

Vo. Bo.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

27. IV. 2005