



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LA ESTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL EJECUTIVO FEDERAL, ANTE LA LEY
FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO Y LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA.

T E S I S

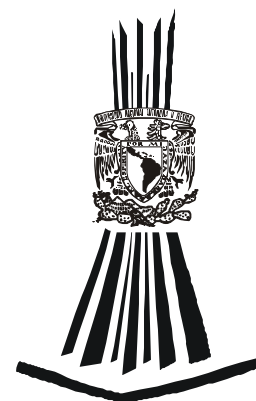
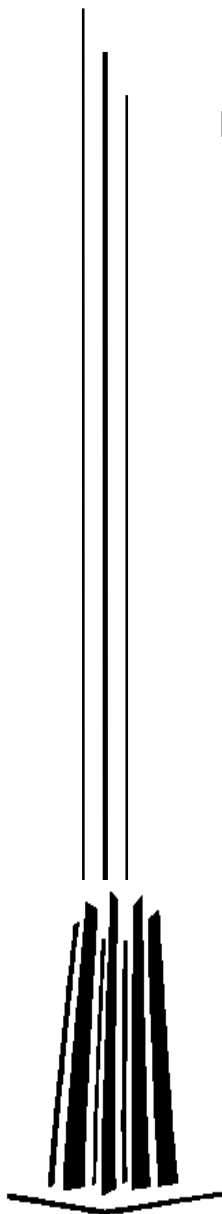
PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOSÉ PABLO REYES RAMÍREZ

DIRECTORA DE TESIS:
LIC. MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ.



FES Aragón

MÉXICO, ARAGÓN

NOVIEMBRE 2007



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.

DEDICATORIAS

A DIOS.

Principalmente a TI, por prestarme la vida para alcanzar este logro y darme la fortuna y dicha de conocer a todas las personas que intervinieron para cumplir esta meta.

A MIS PADRES.

Rosa María y Clemente: por su infinito apoyo y comprensión, especialmente por ser un gran ejemplo de vida a seguir, los AMO.

A MIS HERMANOS.

Adrián, Luis, Javier: por apoyarme todo este tiempo, por su comprensión y gran familia que son, GRACIAS.

A Miguel: por creer en mí y apoyarme en todo y para todo, GRACIAS ARQUITECTO.

A Jaime: por impulsarme a seguir estudiando y más aún en los momentos más difíciles de mi vida escolar, GRACIAS.

Ambar y Jimena: GRACIAS por formar parte de MI FAMILIA y por su preocupación en este proyecto que ahora finaliza.

A MI FUTURA ESPOSA.

Adriana Lorena: por tu amor sincero y alegría de la vida, GRACIAS por tu apoyo incondicional, TE AMO.

A MI ASESORA DE TESIS.

Licenciada Martha Rodríguez Ortiz: Infinitas GRACIAS por su ayuda y cooperación en el presente trabajo, en especial por ser un gran ejemplo profesional a seguir, ya que con sus instrucciones he mejorado laboralmente.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

A la Lic. Graciela Maciel Urrutia: por su apoyo y consejos en el ámbito jurídico, especialmente en su preocupación para materializar este logro, GRACIAS.

A todos mis Amigos y familia: Por brindarme su amistad y apoyo incondicional GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: por permitirme ser parte de esta prestigiada y máxima casa de estudios de la cual estoy muy orgulloso por lo que me comprometo no defraudarla, GRACIAS.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN: por ser la herramienta básica por la cual hoy se cumple una meta más en mi vida y por el profesorado que integra a esta H. Facultad que me proporcionó los conocimientos del derecho, GRACIAS y

A todos los miembros que forman este distinguido Sínodo, MUCHAS GRACIAS.

A TODOS EN GENERAL POR SER PARTE DE ESTE LOGRO, GRACIAS.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”.

ÍNDICE

LA ESTABILIDAD DE LOS TRABAJADORES DEL EJECUTIVO FEDERAL ANTE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL	
1.1 DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO	1
1.2 PATRÓN	5
1.3 ESTADO COMO ENTE PATRONAL (TITULAR)	7
1.4 TRABAJADOR	8
1.5 TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO	9
1.6 NOMBRAMIENTO	13
1.7 INAMOVILIDAD Y ESTABILIDAD	17
1.8 SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA	20
1.9 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	22
1.10 LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	23
CAPÍTULO 2: BREVES ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	
2.1 CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL ACUERDO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DEL 12 DE ABRIL DE 1934	25
2.2 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938 Y DE 1941	28

2.3	EL APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1960	32
2.4	LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963	38

CAPÍTULO 3: BREVES ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

3.1	EL ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL COMO UN INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA DEL EJECUTIVO FEDERAL DEL 29 DE JUNIO DE 1983	42
3.2	LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	49

CAPÍTULO 4: MARCO JURÍDICO DE LA INAMOVILIDAD O ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1	NATURALEZA JURÍDICA DE LA INAMOVILIDAD	65
4.2	LA INAMOVILIDAD EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	79
4.3	LA ESTABILIDAD EN LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	89

CAPÍTULO 5: ESTUDIO COMPARATIVO DE LA ESTABILIDAD EN AMBAS LEYES

5.1	SEMEJANZAS	108
-----	------------	-----

5.2 DIFERENCIAS	115
5.3 LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN CASO DE CONFLICTO	121
CONCLUSIÓN	148
PROPUESTA	150
FUENTES CONSULTADAS	155

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, dada la situación económica que atraviesa el país, la permanencia en el empleo es esencial, ya que de ella parte el desarrollo personal y profesional de una persona, además de que en muchas ocasiones resulta ser la base de la subsistencia de la familia, a razón de que es garantía de sustento económico para su pareja, descendientes o ascendientes y la forma de garantizar la adquisición de bienes, razón por la cual la estabilidad o inamovilidad en el empleo es una de las máximas prioridades de las personas que laboran.

La estabilidad o inamovilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, es tal vez uno de los mayores derechos adquiridos por los empleados de base al servicio público, el cual consiste en la permanencia en su fuente de trabajo hasta que el trabajador así lo desee, mismo que se encuentra consagrado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, status que no fue otorgado a favor de los empleados catalogados como de confianza por dicho ordenamiento legal.

Bajo esta tesitura, durante el gobierno de Vicente Fox Quezada, se instauró la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Federal, el cual busca otorgar una cierta estabilidad en el empleo a los trabajadores al servicio del Estado que ostenten cargos de confianza, ya que al estar excluidos de ese beneficio por parte de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, carecen de la máxima laboral y por lo tanto se encuentran propensos a despidos injustificados.

Ante esa falta de reconocimiento, se originan diversos conflictos en cuanto a criterios laborales, específicamente los concernientes a la permanencia en la fuente de trabajo del servidor público de confianza, ya que como veremos a lo

largo del presente trabajo, las costumbres arraigadas por el Estado, impiden en muchos casos la correcta aplicación de las leyes, especialmente cuando se trata de la selección de personal.

En este sentido conoceremos el ámbito de aplicación de la inamovilidad o estabilidad en el empleo tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para con los servidores públicos que contemplan cada una de ellas, sus diferencias, semejanzas y requisitos que deben cubrirse, entre otras cuestiones.

En el capítulo primero estudiaremos los conceptos básicos que encierran nuestro tema de tesis, mismos que nos ayudarán para tener una comprensión más clara y profunda del tema.

En el capítulo segundo, haremos una breve reseña histórica con el fin de conocer las leyes que precedieron y dieron origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el capítulo tercero estudiaremos los antecedentes que dieron origen a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y con el cual observaremos los avances en cuanto a la profesionalización del servicio público en el Gobierno Federal Mexicano.

En el capítulo cuarto observaremos la actualidad jurídica respecto a la Ley Burocrática y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es decir, la forma de ingreso y especialmente los requisitos y factores que le otorgan a los servidores públicos al servicio del Ejecutivo Federal la estabilidad en el empleo.

Finalmente, en nuestro capítulo quinto haremos un desglose comparativo entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio

Profesional de Carrera, ejemplificándose con un proceso jurídico a fin de demostrar las contradicciones que existen entre las leyes antes señaladas, proponiendo finalmente las soluciones que para el efecto otorguen la certeza en la aplicación de las leyes y más aún el otorgamiento de la estabilidad en el empleo a los servidores públicos.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL

En este capítulo se analizaremos los conceptos básicos que a lo largo de la presente tesis, serán necesarios para una comprensión más clara y profunda del tema que abordaremos.

1.1 DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

A lo largo de la vida del ser humano, existen actividades y relaciones que desde las primeras civilizaciones fueron creando la necesidad de ser reguladas, las costumbres, usos y creencias de las personas a través de los años dieron pauta a la creación de un sistema que rigiera una observancia general y de susceptible aplicación coactiva, es ahí de donde nace el derecho.

El derecho es entonces aquel conjunto de normas que tuvieron su origen debido a la necesidad que imperaba en ese momento, las cuales serían acatadas de manera obligatoria.

Así tenemos que el maestro Carlos Reynoso Castillo, en su obra denominada “Curso de Derecho Burocrático”, comenta:

“Para muchos este conjunto de normas jurídicas que integran el derecho, tuvieron un surgimiento y aparición que fue el resultado de una necesidad...con la cual se puede ir construyendo una idea sobre lo que es el derecho”.¹

¹ REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de derecho Burocrático, Primera Edición Editorial Porrúa, México, 1999, página 5.

El derecho surge muchas de las veces por las necesidades de los hombres y que debido a estas, busca que sean reguladas las conductas y así regir al individuo de manera determinada; de lo contrario, se aplicaría algún medio de control o sanción coactiva que obligue al sujeto a conducirse conforme a lo determinado, con esto se evitaría caer nuevamente en una sociedad sin normas mínimas de conducta y por ende perjuicio a los demás integrante de una sociedad.

Ahora bien el Maestro Rafael de Pina, en su “Diccionario de Derecho”, define a este como:

“En general se entiende por derecho todo el conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres, siendo su clasificación más importante la del derecho positivo y derecho natural.”²

De lo anterior se desprende que el derecho va a regular las actividades de los hombres y que mediante instituciones jurídicas buscará garantizar y hacer respetar las propiedades, la integridad física y moral de los hombres.

Por lo que es notorio que sin el Derecho podrán existir un conjunto basto de personas, pero nunca sociedad; es decir, la vida en sociedad sería un desorden y existiría un caos el cual se definiría como la anarquía por falta del derecho, en virtud de que “este limita las acciones de los individuos”.³

Al respecto podríamos analizar todo un tema extenso para definir y comprender los diferentes criterios que nos expliquen que es el derecho, pero no es el fin del presente trabajo, por lo que en resumen, podemos definir al derecho como el conjunto de leyes y disposiciones que determinan las relaciones sociales desde

² DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 35ª edición, Editorial Porrúa, México 2006, Página 228.

³ CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Editorial PAC, S.A., México 1988, Págs.65.

un punto de vista de las personas y de la propiedad, una vez comprendido que es el derecho, entraremos al estudio del derecho del trabajo.

Existen diferentes puntos de vista los cuales definen al “trabajo”, de los cuales comenzaremos con el concepto general de derecho de trabajo, mismo que dice: “Es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones obrero patronales y a resolver los conflictos que surjan con ocasión de ellas”.⁴

Es importante hacer notar que como se afirmaba en el punto que antecede, el Derecho va a regular ciertas actividades de los hombres en sociedad, uno de estos aspectos es el trabajo o derecho del trabajo, que ciertamente nace por la necesidad de regular las relaciones entre patrones y las personas que prestan sus servicios subordinados a este.

Ahora bien, un concepto más certero es aquél que el maestro Mario de la Cueva aporta al respecto:

“Es una relación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualesquiera que sea el acto o causa que le dio origen”.⁵

Para que exista el derecho de trabajo, éste deberá estar siempre acompañado de los elementos consistentes en: La subordinación de un trabajador hacia un patrón no importando la forma por la cual se crea este vínculo, ya que el fin del derecho de trabajo es regular esta relación jurídica, otorgándoles a las partes la forma y lineamientos a los cuales deberán sujetarse.

⁴ *ibidem*, pág. 229.

⁵ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 5ta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1978, Pág. 187.

No podemos excluir hablar del derecho del trabajo de manera general y enfocarnos de lleno al derecho burocrático, debido a que históricamente el primero fue regulado en nuestra constitución antes que ningún otro derecho social, siendo este el parte aguas de las entonces conocidas ramas del derecho.^{6 7}

El derecho del trabajo contemplado en el apartado "A" del Art. 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es muy diverso en ciertos aspectos del derecho burocrático, pero de ninguna manera se deben de comprender como semejantes ya que el derecho del trabajo en general únicamente aplica de manera supletoria a la burocrática y sólo para suplir diversas lagunas en esta última, por lo que pasaremos a definir al derecho burocrático.

Partiremos definiendo el término Burocracia, mismo que proviene del Francés "Bureaucratie" que significa: conjunto de empleados que sirven al Estado,⁸ es decir que si nos enfocaremos al derecho burocrático debemos tener muy en cuenta que nos referiremos a los empleados que sirven al Estado, en tal efecto, el concepto que aporta el maestro Carlos Reynoso Castillo concuerda perfectamente con lo que hemos venido analizando respecto del Derecho y derecho del trabajo, (con lo cual afirmamos la importancia de conocer el derecho del trabajo general, para tener un mayor panorama del derecho burocrático).

"Derecho Burocrático, como parte del derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado".⁹

⁶ Teniendo como antecedente el derecho romano las ramas conocidas hasta ese entonces, eran el Derecho Público y el Derecho Privado.

⁷ Vid. REYNOSO CASTILLO, Carlos, Op. Cit. Pág. 4.

⁸ GARCÍA PELAYO, Ramón, Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Edición 1982, Editorial Larousse, México D.F. Pág. 167.

⁹ Íbidem, REYNOSO CASTILLO, Carlos, Pág. 14

Es decir el derecho burocrático, es aquel específicamente dirigido al personal que presta sus servicios al Estado como un ente patronal (laboralmente hablando) y este va a regular las actividades que nacen de este vínculo laboral, acotando los lineamientos a seguir por las partes.

No hay que apartar la idea de que este hecho dio origen en nuestro país a la creación del apartado constitucional que regula las actividades de los Poderes de la unión y sus servidores, diferenciándose así del derecho del trabajo en general.

En resumen, el derecho burocrático es aquel conjunto de normas y disposiciones que regulan las actividades de los trabajadores al servicio del Estado, en el cual le garantiza los derechos mínimos a percibir y las obligaciones que deben cumplir tanto los empleados y el Estado.

1.2 CONCEPTO DE PATRÓN

El derecho del trabajo es aquel que va a regular las actividades surgidas entre el patrón y sus trabajadores, los cuales prestan sus servicios subordinados a éste, esta relación se encuentra regulada en la ley reglamentaria del apartado "A" de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La mencionada ley en su artículo 10 define al patrón y por ser esta Ley de aplicación Positiva, nos basaremos en el concepto que proporciona, el cual dice:

"El patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o mas trabajadores".

De lo anterior se desprende que el patrón puede ser un sujeto físico o moral, es decir, puede recaer esta figura en un ser humano específico, ya sea hombre o mujer, toda vez que de la definición no se desprende que este sea una característica, sólo basta que reúna el factor determinante del vínculo jurídico, que es el “utilizar los servicios de uno o más trabajadores”.

Por lo que respecta a la persona moral en su carácter de patrón, es aquella que puede estar formada por dos o más personas físicas que se constituyen con sujeción a derecho, para realizar actividades que en lo particular o individual serían mas complejas o tardadas (en derecho privado se le conoce comúnmente como Sociedades), siendo esto quienes con esta característica utilizan los servicios de uno o más trabajadores.

Al respecto el maestro León Magno Meléndez George en su obra “Derecho Burocrático”, nos explica a mayor detalle que se entiende por patrón, cita:

“El empleador es aquel que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio; en otros términos, el empleador debe ser el destinatario de los servicios realizados en forma subordinada. Los patrones son aquellos que resultan beneficiados por la actividad que desempeña el trabajador”.¹⁰

El patrón es entonces aquel sujeto físico o moral que recibe de manera lícita los servicios subordinados de uno o varios trabajadores, el cual obtiene un beneficio directo por los servicios prestados.

Las características del “patrón” visualizado en la Ley del Trabajo general, es muy diversa en cuanto al Estado como patrón, pero ciertamente obtiene los

¹⁰ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Derecho Burocrático, “incertidumbre jurídica”, Editorial Porrúa, México 2005, página 224 y 225.

elementos que se mencionaron en este punto, tal y como lo apreciaremos a continuación.

1.3 CONCEPTO DE ESTADO COMO ENTE PATRONAL (TITULAR)

Para definir al Estado como ente patronal, es importante hacer notar que dadas las características del “patrón”, este puede ser una persona moral, que como es bien sabido por todos, el Estado es aquella figura jurídica que representa a una población y a un territorio, por lo que no puede recaer esta figura en una sola persona, razón por la cual, es correctamente definida como un sujeto moral, tal y como lo hace notar Díaz de León, citado por el maestro León Magno mismo que cita:

“Díaz de León, opina que cuando el patrón es persona jurídica, esta puede ser de derecho público (el Estado) o de derecho privado (una sociedad anónima)”.¹¹

Es entonces que el Estado puede tener el carácter de Patrón, pero ésta se debe de entender de una manera especial, en virtud de que la Ley Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 2º que la relación jurídico laboral se entenderá establecida entre los Titulares de las Dependencias e Instituciones citadas (en el artículo 1º) y los trabajadores de base a su servicio.

Por lo que de la aportación de la ley definiríamos: el Estado como ente patronal, es aquella persona moral de derecho público, que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores para el desempeño de sus funciones y éste vínculo se debe de entender con el Titular o Secretario del Despacho de alguna Dependencia u Órgano Gubernamental.

¹¹ Ídem.

La palabra Titular, es una figura jurídica que a diferencia del derecho del trabajo en general aparece o nace en el derecho burocrático, el cual constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la Dependencia u Órgano con efectos directos de la relación laboral, tan es así que Hugo Italo y Rafael Tena en comentarios realizados a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado citan:

“la relación laboral de hecho se establece con el titular, por ser el representante del órgano estatal, por lo que la relación se establece entre este y el trabajador, de la misma manera que en la empresa privada”.¹²

De tal manera que el Estado como patrón (con la característica de persona moral), que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, el vínculo jurídico laboral se deberá entender en caso de controversia, con el titular de la Dependencia o Secretario del despacho u órgano gubernamental, quien en forma de representación tendrá los derechos y las obligaciones inherentes del Estado, ahora bien cabe señalar que en cuanto al tema que abordaremos en el presente trabajo, es importante tener en cuenta que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se encuentra dirigida al personal que presta sus servicios para el Poder Ejecutivo Federal.

1.4 CONCEPTO DE TRABAJADOR

Ahora bien como parte pendiente a definir en la relación laboral, es tiempo de enfocar que es lo que se entiende por trabajador, para lo que en un sentido

¹² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, “Comentarios y Jurisprudencias” de Hugo Italo Morales S. y Rafael Tena Suck, Editorial PAC. S.A., México, 1992, Pág. 21.

general de trabajo, basaremos este concepto en lo que la Ley Federal del Trabajo, mismo que en su artículo 8º define de la siguiente manera:

“El trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado. Para efectos de esta disposición se entiende por trabajo, toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”.

La definición que otorga la ley en cita, abarca la gran mayoría de los elementos que caracterizan a un trabajador en general, variando sólo pequeñas observaciones, como lo son: la retribución del salario a cambio de un salario, ser lícito el servicio que se presta, además de que no debe existir coacción para el desarrollo de la actividad, entre otros.

En resumen, el trabajador será aquella persona física, que preste un servicio personal y subordinado a favor y beneficio de otra persona física o moral, mediante el pago de un salario, debiendo ser un trabajo lícito y sin que medie coacción alguna para realizarlo.¹³

No olvidemos que hablamos del trabajo en general, debido a que toda persona que reúne las características antes señaladas debe ser considerado trabajador, además por lo que respecta al Trabajador al Servicio del Estado (que veremos en el siguiente punto), no es muy diferente a lo referente al trabajador común.

1.5 CONCEPTO DE TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO.

Como mencionábamos, el trabajador se distinguirá por prestar un servicio subordinado a un patrón, pero se distinguirá al Trabajador al Servicio del

¹³ Vid, MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, Pág 222.

Estado, en virtud de que le es aplicable una ley diversa, nos referimos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que define de manera particular a estos sujetos de derechos y obligaciones, tal y como se aprecia en su artículo 3º, misma que dice:

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

De lo anterior es notorio que aunado a los elementos que caracterizan al trabajador en general mencionado en la Ley Federal del Trabajo; en el derecho burocrático, este lo va a distinguir como la persona física (imperiosamente), que presta sus servicios de cualquier índole, pero en virtud de un “nombramiento”, elemento que diferencia al trabajador en general con un trabajador al servicio del Estado.

En concordancia con el concepto proporcionado por la Ley Burócrata, el Maestro José Dávalos, en su obra “Derecho del Trabajo I”, cita:

“Los Trabajadores al Servicio del Estado son: las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública de manera personal, bajo la subordinación del titular de una Dependencia y de su representante, en virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente (o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales)”.¹⁴

Así entonces, el trabajador es aquella persona física que se encuentra subordinado a las órdenes del titular de una Dependencia y que lo va a caracterizar la emisión de un nombramiento a su favor, tan es así que la propia ley resalta, este requisito en su artículo 12, mismo que dice: “los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el

¹⁴ DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1988, Pág. 428.

funcionario público facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de los trabajadores temporales...”, este tipo de trabajador es conocido comúnmente como Servidor Público.

Los trabajadores que prestan sus servicios al Estado son conocidos también como servidores públicos, en virtud de que desempeñan sus labores en la función pública, que como se ha afirmado el Estado es un ente público, toda vez que su fin es el bien general de la población, por lo que es sujeto de derecho público, ahora bien, el Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra derecho burocrático mexicano define al servidor público de la siguiente forma:

“El servidor público, es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto al cuadro de personal del poder público, tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”.¹⁵

Como se puntualizaba con antelación, la forma más sencilla de identificar a estos sujetos, es en virtud de que se encuentran ligados a la función pública, ya sea centralizada o paraestatal, desempeñando sus servicios para el Estado.

Esta definición es muy propia del derecho burocrático, pero cabe hacer la distinción entre los dos tipos de servicios enunciados en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, toda vez que la relación que une a los trabajadores en general (apartado “A”), con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza que la de los servidores públicos con el Estado (apartado “B”), puesto que los primeros laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal,

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”, 2ª edición, editorial Porrúa, México 1999, Pág. 140.

mientras que los últimos trabajan para instituciones de interés general, colaborando en el ejercicio de la función pública.

Ahora definiremos y diferenciaremos al funcionario con el servidor público, aunque de ambos se desprenda que prestan sus servicios para la función pública o el Estado, existen pequeñas diferencias que tiene uno y otro, a decir, el Maestro Acosta Romero, proporciona lo siguiente:

“Funcionario Público, es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público”.¹⁶

De lo anterior se desprende que si bien es cierto ambos realizan las labores propias del Estado, los funcionarios públicos son aquellos que tienen mayor jerarquía que los demás, ya que es aquel que asume un carácter de autoridad, el cual marca la diferencia entre el servidor público común, además, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona a lo largo de su redacción algunos ejemplos de esta distinción, la ley en comento faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de no imponer una pena mayor a \$50 a los trabajadores al servicio del Estado y de \$ 500 a los funcionarios (artículo 143), así en su diverso artículo establece que el único facultado para emitir un nombramiento, será un funcionario facultado para expedirlo y así cumpla con esta obligación (artículo 12), por lo que se puede afirmar que la única diferencia que existe entre un funcionario y un servidor público es la jerarquía que existe entre uno y otro, toda vez que ambos prestan sus servicios al Estado.¹⁷

¹⁶ Íbidem, ACOSTA ROMERO, Miguel, Pág. 139.

¹⁷ Cfr, DE PINA, Rafael, Op. Cit. Pág. 296.

1.6 EL NOMBRAMIENTO

Los trabajadores al servicio del Estado serán caracterizados en virtud de un nombramiento, toda vez que este va a marcar la existencia del vínculo jurídico laboral entre el individuo y el Estado.

Este documento tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que apegado a su entonces ideal administrativista, se trasladó esta formalidad a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como ya se mencionaba con anterioridad, el Nombramiento va a ser el elemento distintivo en la relación de trabajo burocrática.

Para comenzar a definir concretamente el nombramiento, comenzaremos con la aportación que realiza el Maestro Andrés Serra Rojas, en su obra “Derecho Administrativo”, al decir:

“Es un acto administrativo por medio del cual el aspirante de un puesto público es investido para el ejercicio de una función”.¹⁸

La anterior definición resulta aun imprecisa para definir al nombramiento, razón por la cual el artículo 12 de la ley aplicable señala que a partir de este documento, comienza la prestación de servicios para el Estado, mismo que deberá ser emitido por un funcionario público facultado.

Por lo que el nombramiento es el documento en el cual consta la designación de determinada persona, para desempeñar un cargo o empleo público y

¹⁸ Cfr, SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1972, Pág. 404.

consecuentemente formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la Dependencia o Entidad respectiva.

Es importante señalar los elementos que deben acompañar al nombramiento y de los cuales hará su clara identificación y definición.

1.- Es un documento que refiere a la prestación de un servicio físico e intelectual o de ambos géneros (artículo 3° de la ley burocrática).

2.- Debe contener las generales del trabajador, lugar, duración y forma de la prestación de los servicios, así como el monto del salario (artículo 15).

3.- “el nombramiento debe prevé una relación de trabajo a prueba por un periodo de 6 meses de servicios”(artículo 6°).¹⁹

4.- Requiere su aceptación y formulación de la protesta de ley (artículo 44).

5.- El nombramiento no esta definido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero señala la importancia de este para la existencia del la relación laboral.

6.- Su incumplimiento por parte del trabajador, contrae además del cese, responsabilidades de los servidores públicos (artículo 18) y obliga al Estado a cumplir con ciertas formalidades para solicitar el término del nombramiento expedido.

Entre otras cosas cabe destacar que el nombramiento se le conoce como un contrato “*sui generis*”, es decir, del género propio del derecho administrativo, en virtud de que la voluntad del servidor aparece prácticamente en términos de la aceptación de la oferta que el empleador le hace, algunos otros lo equiparan

¹⁹ Vid, ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. Pág. 258.

con un “contrato de adhesión”²⁰, en el cual una de las partes sólo se apega o se somete a las condiciones que la otra ya ha marcado.

Por otro lado esta relación jurídico laboral que nace del otorgamiento de este documento, arroja que el vínculo de trabajo no sea presumible, toda vez que es un requisito indispensable para la creación o existencia de un servidor público, ya que como lo señala la propia ley burócrata que la prestación de servicios comenzará en virtud del nombramiento, aclarando que además de este puede existir una relación laboral, por el simple hecho de que un empleado se encuentre incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales (artículo 3), en relación a lo manifestado es importante que observemos el siguiente criterio jurisprudencial:

Localización: Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Parte : IV, Octubre de 1996,
Tesis: I.6o.T. J/16,
Página: 479.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, NOMBRAMIENTO Y RELACIÓN DE TRABAJO DE LOS. CARGA DE LA PRUEBA DE SU EXISTENCIA. A quien se ostenta como trabajador al servicio del Estado, además de comprobar que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, corresponde también acreditar, como condición específica, que tal situación se generó en virtud del nombramiento que al efecto se le haya expedido por persona facultada para ello, o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; ya que no se puede presumir la existencia de la relación jurídica de trabajo entre el titular de una

²⁰ Vid, REYNOSO CASTILLO, Carlos, Op. Cit. Pag. 14.

dependencia y un particular por el simple hecho de la prestación de un servicio, por no ser aplicable en forma supletoria el artículo 21 de la Ley Federal del Trabajo. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 5616/91. Secretario de Relaciones Exteriores. 12 de julio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carolina Pichardo Blake. Secretaria: Socorro Álvarez Nava. Amparo directo 9636/95. César Augusto Guillén Álvarez. 13 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez. Amparo directo 12836/95. Erika Beatriz Cedillo García. 26 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Patiño Pérez. Secretario: Carlos Enrique Vázquez Vázquez. Amparo directo 5586/96. Luis Cortés Flores. 14 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: José Guillermo Cuadra Ramírez. Amparo directo 7766/96. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 23 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Rosario Mota Cienfuegos. Secretario: Félix Arnulfo Flores Rocha.

En resumen el nombramiento y en un sentido estrictamente positivo, es el acto jurídico mediante el cual una persona establece con el Estado una relación de carácter laboral, el cual deberá contener los siguientes requisitos: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios que deban prestarse, mismos que serán determinados con la mayor preescisión posible, el carácter del nombramiento, es decir, si es definitivo, de confianza, interino o provisional, la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y demás prestaciones que deberá recibir el trabajador y el lugar de adscripción o en el cual desempeñará sus servicios (artículo 15).

1.7 CONCEPTOS DE INAMOVILIDAD Y ESTABILIDAD

De acuerdo al Licenciado Juan Francisco Arroyo Herrera, la inamovilidad en el empleo consiste en el derecho que gozan los empleados públicos de no ser removidos de sus cargos sino por causas de mala conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus funciones y seguido de un procedimiento establecido en la ley de referencia.²¹

Este derecho se prevé en el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero en ningún momento explica en que consiste realmente, ya que sólo establece que los de nuevo ingreso no serán inamovibles, sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente, entendiéndose entonces que la inamovilidad, otorga el derecho a los trabajadores del Estado de no ser despedidos sin causa justificada y aun más sin un procedimiento al cual se le otorgue en cierto grado una garantía de audiencia.

De acuerdo al referido artículo 6 de la Ley Burocrática, la inamovilidad únicamente opera para el personal de base, lo anterior concatenado a lo establecido en los artículos 2°, en concordancia con el 8° de dicho ordenamiento, al establecer que: “la relación jurídico laboral se entenderá establecida entre los titulares de las Dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio”, “...quedan excluidos del régimen de esta ley...”.

En esa tesitura tenemos que, la inamovilidad es adquirida sólo después de seis meses de servicio y más de seis meses, son seis meses y un día, debiendo además tomarse en cuenta que el servidor público no debe contar con nota

²¹ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1998, Pág. 63.

desfavorable en su expediente, sólo así se podrá adquirir este derecho primordial.

La inamovilidad va a garantizar al empleado público su derecho a la permanencia en el puesto en el cual se desempeña, por lo que el cese o remoción será sólo si este incumple con las labores encomendadas o si expresamente busca la separación del trabajo, por otro lado el Estado tendrá una gran limitante para que arbitrariamente decida dar por terminado el nombramiento otorgado al trabajador.

La inamovilidad en algunos casos se ha llegado a considerar como el derecho a no ser cambiado de adscripción o de una localidad a otra, de un centro de trabajo a otro, etc, pero esta idea es completamente equivocada, en virtud de que la misma ley de la materia prevé el como se debe de actuar en caso de que un servidor deba ser cambiado del centro de trabajo o adscripción.

La estabilidad según el Maestro Mario de la Cueva es “aquella que otorga el 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 las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación”.²²

El fin de la estabilidad es respaldar a los trabajadores de algún despido arbitrario por la parte patronal (Estado), quien en uso de sus facultades es la parte más fuerte de la relación laboral, por lo que obliga a este a justificar el despido o remoción del trabajador a su cargo.

²² DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, “Historia, Principios Fundamentales, Derecho Individual y Trabajos Especiales”, Tomo I, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 104.

De lo anterior se desprende que la estabilidad en el empleo es aquella prerrogativa que adquiere todo trabajador, para lograr una permanencia en el trabajo y la disolución del vínculo laboral procede solo si el empleado incurre en faltas o violaciones a sus obligaciones laborales.

Podemos deducir entonces, que la estabilidad tiene los mismos fines de la inamovilidad, al definirse como el derecho de cada trabajador a permanecer en su empleo, en tanto no incumpla sus obligaciones y no dé causa para su separación, ya que de este principio se deriva la antigüedad en el trabajo, en este sentido los maestros Rafael Tena Suck y Hugo Italo, afirman:

“La estabilidad en el empleo o inamovilidad, se traduce en el derecho a permanecer en el empleo, que solo podrá ser afectado cuando exista alguna causa o modalidad justificada para que se rompa el vínculo laboral existente, consistente en el cese o condición resolutive de la relación eventual...”²³

En este sentido, la estabilidad como ya habíamos señalado, es la garantía de todo trabajador de no ser despedido de su empleo sino por justa causa, esta prerrogativa en el derecho del trabajo en general es relativa en virtud de que la parte patronal puede optar por el pago de la indemnización correspondiente en caso de no aceptar reinstalar al trabajador, aún cuando se demuestre la culpabilidad de la parte patronal y por lo que respecta a la inamovilidad se podría afirmar que esta garantía de permanencia en el empleo es rígida, en virtud de que no obstante el Estado debe comprobar que el servidor público incurrió en alguna causal de cese prevista en la ley, si se llegare a comprobar que la parte patronal no le asiste la razón y el derecho para dar por terminados los efectos de nombramiento, éste deberá inmediatamente reinstalarlo, sin que pueda elegir sólo indemnizar al trabajador.

²³ Vid, MORALES S., Hugo Italo y TENA SUCK, Rafael, Op. Cit. Pág. 28.

Por lo que al no haber una diferencia sustancial entre la inamovilidad y la estabilidad en el empleo, para efectos del presente trabajo y por el fin que persiguen ambas (la permanencia en el empleo y a no ser despedido sin causa justificada), las consideramos completamente semejantes.

1.8 CONCEPTO DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

El servicio profesional de carrera, es aquel enfocado a los servidores públicos que prestan sus servicios en cualquier Dependencia gubernamental del Ejecutivo Federal y es aquel que da la oportunidad al trabajador de hacer una trayectoria laboral dentro de la institución pública en la cual presta sus servicios.

Esta forma de visualizar el desempeño de los servidores públicos que prestan sus servicios en la Función del Estado, no se concretizaba en este país, por esa razón el 29 de junio de 1983, se emitió un acuerdo que sentara las bases para la creación de un servicio profesional de carrera.

“Que para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal;”²⁴

²⁴ Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación 29 de junio de 1983.

El servicio profesional de carrera, es aquel que busca garantizar una estabilidad a los servidores del Estado (especialmente a aquellos que son considerados como mandos medios), fundándose en los conocimientos, capacitación Profesional, aptitudes, etc., que les permitirá ocupar puestos superiores. Al respecto el Maestro Miguel Acosta Romero, en su obra “Derecho Burocrático Mexicano”, otorga una definición en este rubro, cita:

“Definición de Servicio Profesional de Carrera. Es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía, manteniendo no solo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”.²⁵

Esta forma de visualizar el trabajo burocrático busca que el empleado público se interese en el correcto desempeño y servicio de la función pública, ya que históricamente la labor del Estado se veía interrumpida muchas de las veces por el simple cambio de administración, es decir, el cambio del Poder Ejecutivo, en especial en aquellos cargos considerados de confianza, dando como resultado la falta de continuidad de las metas y proyectos planteados por la administración saliente.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, le define como “el mecanismo que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el ascenso, permanencia o estabilidad en la función pública con base en el mérito, los conocimientos, aptitudes, tiempo, entre otros”; en pocas palabras es la búsqueda de la profesionalización del personal que presta sus servicios para cualquier Dependencia del Ejecutivo Federal.

²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit., págs. 546 y 547.

En resumen, el servicio profesional de carrera, es aquella línea en la cual los trabajadores pueden desarrollarse profesionalmente, toda vez que les garantiza un desempeño largo y prospero en la función pública, realizando una trayectoria basada en la preparación y mérito.

1.9 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Es aquel conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones laborales surgidas entre el Estado como ente patronal y los trabajadores de base a su servicio.

Tiene el carácter de reglamentar lo instituido en el apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que al ser una ley que emana y regula un artículo específico de nuestra Carta Magna, por orden jerárquico de la supremacía de la ley, se le atribuye como una ley secundaria, es decir, que sólo por encima de ella se encuentra la Constitución.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene disposiciones que encaminan el actuar y proceder del Estado para con sus trabajadores y para el caso de no contar específicamente de algunas disposiciones por lagunas en esta ley, puede apoyarse de regulaciones en la Ley Federal del Trabajo o en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los principios generales del derechos, la equidad, etc, mismos que serán aplicados de manera supletoria.

1.10 LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Es un sistema que contiene un conjunto de disposiciones jurídicas que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso o ingreso a la función pública, con base en el conocimiento y aptitudes de los aspirantes, con el fin de impulsar el desarrollo del servicio público para beneficio de la sociedad.

Asimismo, al personal que ingresa al sistema se le conocerá como Servidor Público de Carrera, al cual se le garantizará una cierta estabilidad en el empleo, previa satisfacción de los supuestos establecidos en esta ley.

Su particularidad es que regula a individuos considerados como de confianza de los niveles considerados Enlace, Jefe de Departamento, Subdirector, Director de Área y Director General, así como puestos análogos, concediéndoles la oportunidad de superación profesional y ascenso, es decir, hacer carrera laboral en la Administración Pública.

A manera de resumen general, podemos afirmar que el derecho del trabajo burocrático, nace de la necesidad social de regular esta actividad que nace de un empleado o trabajador que presta sus servicios subordinados a otro denominado Estado (en su carácter de ente patronal), que en este caso recaerá en la figura del Titular, pero que necesitará para la existencia de este vínculo jurídico laboral, la expedición a favor del trabajador (persona Física) de un nombramiento que debe ser emitido por una persona facultada para realizarlo, mismo que otorgará con posterioridad el nacimiento del derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo, el cual consiste en aquella prerrogativa

por parte del trabajador a no ser despedido de su fuente de empleo sino existe medio justificado, limitando al Estado el uso arbitrario de despidos injustificados.

En ese sentido, nace la necesidad de crear un sistema que garantice a los trabajadores al servicio del Ejecutivo Federal, no solo una permanencia justificada, sino que estos sean capaces de hacer carrera laboral dentro de la Administración Pública, es decir ocupar puestos de mayor responsabilidad dentro del Gobierno, por lo que aparece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que busca estos fines.

La finalidad de este capítulo es comprender a detalle los elementos básicos del tema que abordaremos, los cuales harán una lectura más fácil y comprensible de la presente tesis, especialmente en lo referente a la inamovilidad o estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado y el como son considerados estos empleados Federales ante la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Cabe destacar que lo anterior se encuentra enfocado al ámbito laboral, atento a lo dispuesto por el Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 2. BREVES ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Para iniciar con el presente capítulo es necesario tener conocimiento de las leyes que precedieron y que dieron origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para lo cual fundaremos el presente capítulo en los siguientes ordenamientos históricos.

2.1 CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL ACUERDO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL DEL 12 DE ABRIL DE 1934

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue una de las primeras en su especie, en el sentido de que se regulaban los derechos sociales de los trabajadores, ya que el nacimiento de ésta Carta Magna fue producto de una revolución de un pueblo obrero, que si bien es cierto ya no soportaba las injusticias impuestas por la dictadura del General Porfirio Díaz, buscaba una representación real, democrática con el completo respeto a los derechos de los ciudadanos.

El sufragio efectivo y la no reelección, así como la tierra, la educación y el trabajo, fueron derechos que fueron garantizados en esta Ley suprema, pero en especial en su artículo 123, se plasmaron las bases para la Ley Federal del Trabajo de 1931 (la primera en su clase a nivel mundial), en la que se excluyó de todas sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos, en virtud de que se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo.

Las relaciones de trabajo de los servidores públicos, se normaban por órdenes, memorandos, acuerdos y otras disposiciones similares, además, se debe tener en consideración que con antelación a la Ley Federal del Trabajo, no existió disposición alguna que regulara la prestación de servicios al Estado, tan es así que la Ley en comento determinó en su artículo 2° que “Las relaciones entre el Estado y sus servidores, se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan”.

Es por ello que el Presidente Constitucional sustituto, Gral. Abelardo L. Rodríguez, emitió el “Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 12 de abril de 1934, tal vez en cumplimiento de lo establecido por el artículo 2° de la Ley Federal de Trabajo anteriormente citada, mismo que fue emitido en el sentido de que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación en forma general, el Primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñaban cargos, empleos o comisiones dependientes del Ejecutivo de la Unión que no tuvieran el Carácter de militar y que además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo que venían a ser altos empleados y los de confianza así como los Supernumerarios y los de contratos.

En el Segundo se creaban las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás Dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados.

El Tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias.

El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos.

El Quinto a las recompensas y ascensos.

El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil.

El Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello.

El Octavo la forma de separación del servicio civil, hay que señalar que de entre estas formas de separación se cita la supresión del cargo en el presupuesto, también se ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en el caso de que la causal fuera de muerte del trabajador, contenía algunas disposiciones reglamentarias y artículos transitorios.

En realidad éste es el primer antecedente de una división que consistía entre trabajadores del poder público que no podían ser removidos sin justa causa (comparándose al derecho de estabilidad o inamovilidad en el empleo) y los nombramientos libres que recaían en determinadas personas que se excluían del artículo primero del Acuerdo de 1934. Es importante anotar que el acuerdo estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha en que terminó el interinato de Abelardo L. Rodríguez.²⁶

Una de las finalidades que determinaron la creación de la Ley del Servicio Civil, fue mejorar el funcionamiento administrativo público, aduciéndose que al

²⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo LXXXI, número 29, 12 de abril de 1934, Páginas 579 y 580.

ejercitarse los cambios del poder Ejecutivo, se despedía sin causa justificada a los empleados públicos, originándose un entorpecimiento administrativo que dio génesis a la “costumbre burocrática”, ya que el trabajo no se efectuaba con la eficiencia requerida.

El problema lo trató de solucionar el Ejecutivo Federal en funciones, ordenando que no fueran despedidos los empleados públicos sin antes mediar motivo o razón legal suficientes para ello, por lo que indudablemente en nuestro país se generó la primera medida que regulaba el trabajo burocrático, así como el gran avance en cuanto al derecho de estabilidad en el empleo, derecho del cual en la historia de México se logró mediante las luchas que los trabajadores realizaron para que se elevará a rango constitucional el derecho al trabajo, en estas condiciones, nos percatamos que la clase trabajadora al servicio del Estado logró en su favor y en forma inicial, la estabilidad en su trabajo.

2.2 LOS ESTATUTOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1938 Y DE 1941

Los Trabajadores al Servicio del Estado lograron que el Ejecutivo Federal con fundamento en el artículo 89 Constitucional fracción primera, expidiera un decreto que beneficiara a los empleados públicos, acontecimiento que tuvo lugar en la Administración del Presidente Constitucional General Lázaro Cárdenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 05 de diciembre de 1938, mismo que de conformidad con lo dispuesto en su Artículo Primero establecía:

“La presente Ley es de observancia General para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial para

las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y Territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros”.²⁷

Cabe aclarar, que en aquella época el Territorio Nacional constaba de 29 Estados, un Distrito Federal y dos territorios Federales, por lo que tenía que regir entre los funcionarios del Distrito Federal y los Territorios Federales que posteriormente fueron elevados a la categoría de Estados, hasta completar treinta y uno.

En su Artículo Cuarto establecía una amplia lista que detallaba los diversos puestos de confianza dentro de la Administración Pública de la Unión, mismo que no determinaba quienes eran los trabajadores de base, sino por exclusión se podía definir el tipo de plaza que un funcionario ocupaba o de que tipo de trabajador se trataba, determinando que los trabajadores de confianza quedaban excluidos del régimen de este Estatuto situación que se desprende del Artículo Quinto que disponía lo siguiente:

“Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los poderes de la Unión y los Trabajadores de Base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella”.²⁸

El mismo Estatuto determinaba que los trabajadores ferroviarios y petroleros se regían tanto unos como otros, por la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo. (Artículo 5° del mismo Estatuto).

Finalmente el multicitado Artículo Quinto establecía que la Policía Judicial y Preventiva se regía por su estatuto especial.

²⁷ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo CXI, número 30 del 5 de diciembre de 1938, Pág. 1.

²⁸ Ídem.

En resumen, el Estatuto de los Trabajadores del Estado de 1938, se aplicaba únicamente entre los trabajadores de base y los Poderes de la Unión, funcionarios del Distrito Federal y Territorios Federales; en su artículo Cuarto, se realizó la división enunciativa entre los trabajadores de base y los de confianza que fueron excluidos del régimen de ese Estatuto, también dejaba las relaciones de trabajo entre la policía regida por su estatuto especial, ocurriendo lo mismo con el de la fuerza armada y la Secretaría de la Defensa Nacional, además de la exclusión de los trabajadores Ferroviarios y Petroleros.

Con la expedición del estatuto en comento se crearon los Órganos Jurisdiccionales que dirimirían los conflictos que se suscitarán entre los trabajadores y el Estado, me refiero a las Juntas Arbitrales y el Tribunal de Arbitraje, que como señala perfectamente el Maestro Trueba Urbina, en su obra, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo", en el cual cita:

"La primera Ley Federal Reglamentaria del artículo 123 Constitucional que consigna nuevos derechos de los empleados públicos fue el Estatuto de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, expedida a iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas por el Congreso de la Unión, en el año de 1938, creando a la vez órganos jurisdiccionales para dirimir los conflictos entre los trabajadores y el Estado, denominados Juntas Arbitrales y Tribunal de Arbitraje, este Estatuto fue la primera legislación reglamentaria del trabajo burocrático más avanzado del mundo y punto de partida de un nuevo derecho sustancial y procesal del trabajo burocrático".²⁹

Por lo que una vez que se creó el Estatuto regulador de las actividades entre los trabajadores de base y las Dependencias de los Poderes de la Unión, se tuvo el acierto de crear las instituciones que harían valer los derechos de los empleados de éste campo laboral, que si bien es cierto no delimitaban estos de

²⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, pág. 589.

manera certera y clara las competencias entre uno y otro, estas instituciones serían la base de vital importancia para el derecho burocrático, aun más en el sentido de que los conflictos surgidos entre los servidores públicos y el Estado, sentarían las bases para establecer el derecho exclusivo del proceso laboral burocrático.

Posteriormente en el gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Manuel Ávila Camacho, se publicó el día 17 de abril de 1941, un nuevo Estatuto, el cual define en forma detallada el régimen al cual se sujetarían los empleados públicos, en virtud de las necesidades y exigencias que hicieran en aquellos tiempos los burócratas, cabe hacer mención que el Estatuto citado en el inciso que antecede tuvo vigencia hasta la expedición de éste nuevo.

Aunque la promulgación del Estatuto de 1941, buscaba resguardar los principios revolucionarios que fundaron la expedición del Estatuto de 1938 y mejorar las condiciones laborales que se regulaban a los trabajadores al Servicio del Estado, el mismo, lamentablemente “sólo se finalizó como una reforma al Estatuto ya emitido por el General Lázaro Cárdenas”³⁰ que se encontraba vigente, no obstante hubo señalizaciones importantes que cabe la pena mencionar tales como:

La libre asociación sindical, las horas de trabajo y descansos legales, así como salarios y huelgas, se continuó excluyendo de estos Estatutos a los empleados de confianza, aumentando su listado, es decir, se enunciaron más puesto considerados como de confianza, se suprimieron las Juntas de Arbitraje y sólo se conservó el Tribunal de Arbitraje, pero con jurisdicción más definida y precisa para conocer diversos conflictos entre el Estado y sus servidores, por otro lado en la asociación sindical se incluyó el derecho a la huelga, tal y como lo señala el Maestro Trueba Urbina, al citar:

³⁰ Vid, CANTÓN MOLLER, Miguel, Op. Cit. Pág. 77.

“Asimismo se consolida el derecho de asociación profesional y de huelga, con la misma amplitud consagrada en el Estatuto Cardenista de 1938”.³¹

En su artículo 4° en su último párrafo se plasmaron los elementos que debe reunir un trabajador, a fin de que obtenga la inamovilidad, alta en propiedad o base, siendo estos elementos el transcurso de más de seis meses, además de no haber sido acreedor a nota desfavorable en su expediente, requisitos que en la actualidad son necesarios para adquirir el derecho a la inamovilidad.

Finalmente los trabajadores de confianza quedaban excluidos del régimen del Estatuto de 1941, al determinar en su artículo Quinto: “Esta Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base; los empleados de confianza no quedan comprendidos en ella...”. así también no podrían formar parte de la Asociación Sindical: “Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los Sindicatos...” (Artículo 48 de la Ley en cita).

2.3 APARTADO “B” DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En 1960, el Gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, elevó a garantía Constitucional los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que se reformaron las leyes constitucionales adicionando al artículo 123 de nuestra Carta Magna el apartado “B”, quedando un Apartado “A” que consagraría lo referente a los trabajadores “Obreros, Jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general a todo contrato de trabajo y un apartado “B” que se enfocaría a los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores.

³¹ TRUEBA URBANA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, pág. 589.

“...es así que el 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado “B” ya mencionado y se pasó al Ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960...”³²

La separación que se hizo en nuestra Carta Magna fue muy importante ya que por primera vez se consagrarían los derechos mínimos que los servidores al Estado no tenían hasta ese entonces, la forma de redacción de los legisladores fueron muy parecidos al Apartado “A”, de ésta Legislación Suprema, garantizando así la Jornada máxima por la cual prestarían sus servicios, los días de descanso, las vacaciones, el escalafón, entre otros derechos y obligaciones que deben de cumplir cada una de las partes.

Se otorgó la garantía de seguridad social, mismo que dio vida al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, además reguló el trabajo de la mujeres embarazadas, otorgándoles derechos de maternidad (que no se tenían hasta entonces), así como la forma de retiro o separación, la jubilación o pensión de los trabajadores al servicio del Estado, la libre asociación y la huelga.

Estableció que todos los conflictos laborales serían conocidos por un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, exhortando a su vez a al creación de la ley reglamentaria de dicho apartado Constitucional, misma que dará origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

³² CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo burocrático, Editorial PAC, S.A., México 1988, Pág. 77.

Por último señala que los conflictos del Poder Judicial y sus trabajadores serán resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por lo que respecta a los marinos, militares y personal de la Seguridad Pública, se debían de regir por sus propias leyes, estableciendo además que el personal de confianza gozaría de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la Seguridad Social que marcaba este Apartado.

Es importante señalar la diferencia entre el apartado “A” y el “B”, ya que el primero regularía las relaciones de los trabajadores en general y el servicio que se presta en este, su fin es meramente económico o con ánimo de lucro, (por ejemplo las sociedades anónimas o las empresas), además que como se ha venido puntualizando el marco legal por el cual se crea el vínculo laboral es muy distinto, toda vez que nace de la voluntad de las partes, de manera contractual tácita o escrita.

Ahora bien, por lo que respecta al apartado “B”, el marco legal por el que se crea el vínculo laboral es en virtud de un nombramiento emitido por un funcionario público facultado para ello o por estar incluidos en las listas de raya, asimismo este Apartado, el fin que se persigue es de interés general, toda vez que los burócratas como realizadores de la función pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, por lo que sin estos el Estado jamás logrará sus funciones como tutelador del interés social, a lo anterior me permito citar lo que los legisladores de la constitución de 1960, aportaron originalmente en el entonces llamado Apartado “B”:

“Entre los poderes de la Unión los Gobiernos del Distrito y de los territorios Federales y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna, será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán

con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de estos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

V.- El trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública.

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;

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

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo 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 la ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán , asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias Dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La Seguridad Social se organizará con forme a las siguientes bases mínimas:

A) cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

B) en caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajador por el tiempo que determine la ley.

C) las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicina, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

D) los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

E) se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los Trabajadores y sus familiares.

F) se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la Ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes;

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñan disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social;...”³³

En resumen, la creación de éste apartado, viene siendo el resultado de múltiples presiones que dado que el trabajo burocrático difería mucho del trabajo en general comprendido en el apartado “A”, se reformó el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creando un marco jurídico compuesto de 14 fracciones, al que se le denominó Apartado “B” y en el que quedaron comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores, garantizando en rango constitucional sus derechos que anteriormente ya se mencionaron.

³³ Diario Oficial de la Federación, Tomo CCXIII, número 30 del 5 de diciembre de 1960, Págs.1, 2 y 3.

2.4 LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963

Una vez que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, fueron garantizados Constitucionalmente, era necesario la creación de la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123, pero para esta tuvieron que pasar algunos años para que el Congreso de la Unión, haciendo uso de las facultades conferidas, en el artículo 73 fracción X, de nuestra Ley suprema, fue publicado por fin el 28 de diciembre de 1963, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la cual se reafirmaban los derechos constitucionales así como algunos principios de los Estatutos que le precedieron a esta ley, entre los que destacan:

La inamovilidad a los empleados de base, se consignaron las garantías sociales mínimas, se reconoció al mismo tiempo el derecho de asociación profesional y se limitó su derecho a la huelga, ya que resulta imposible su realización práctica, además de que crea y establecen los lineamientos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En su artículo segundo establece que para efectos de la ley la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las Dependencias o instituciones señaladas en el artículo 1° de la ley en cita y los trabajadores de base a su servicio, resultando esta medida una clara falla técnica, en virtud de que los titulares de las Dependencias u órganos, sólo son representantes del Estado o Unidad, por lo que en realidad la relación o vínculo jurídico laboral existe realmente entre el Estado o Gobierno y sus trabajadores, esta relación puede asimilarse un tanto al vínculo contraído en el apartado "A", con respecto a las personas morales o empresas privadas, en el cual la relación es entre ésta y sus obreros y no entre éstos y el representante de la empresa y sólo por mencionar, en el punto en el que sólo el personal de base tendrá el goce total

de lo consagrado en esta ley, es sólo a estos a quienes entonces se les puede considerar que gozarán de la estabilidad en el empleo.

Estableció puestos que se considerarían de confianza y que por lo tanto los trabajadores que se desempeñaran en los mismos sólo gozarían de la protección al salario y el derecho a la seguridad social, excluyéndolos de las normatividades de la misma (artículos 5° y 8°).

Por lo que hace a la estabilidad en el empleo se prevé en el artículo 6°, toda vez que establece que para adquirir la inamovilidad, el servidor público deberá haber prestado sus servicios ininterrumpidos por más de seis meses y sin nota desfavorable en su expediente, en las plazas de nueva creación o designadas para ser ocupadas de esta forma, además por lo que respecta a este tipo de personal, omite mencionar quienes son los trabajadores de base, ya que sólo por exclusión del personal de confianza mencionado, ya que comienza el artículo en cuestión, con la afirmación de que serán considerados trabajadores de base aquellos que no estén incluidos en la numeración anterior (artículo 5).

Esta ley en su diverso artículo 46, estatuye que los trabajadores de base regidos ante la presente ley, sólo podrán ser cesados por las razones contenidas en la misma, debiendo cumplir los titulares de las Dependencias los procedimientos que al respecto marca la ley, de lo contrario esta omisión daría lugar a un despido injustificado.

El 27 de diciembre de 1982, se reformó el artículo 5° de la ley en cita, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1983, es de hacer notar que en este decreto se reducen los puestos de confianza, esto en virtud de que aun cuando se intentó regular los puestos que se consideraban de confianza, se prefirió señalar en forma generalizada las funciones o actividades que los mismos desempeñaban, ya que la extensa lista resultaba al final ser vaga para determinar a ciencia cierta quienes eran considerados

trabajadores de confianza, ya que regularmente el nombre de los puestos o plazas cambiaba a placer del gobierno Ejecutivo entrante, por lo que fueron creados los Catálogos de Empleo, en los cuales se definiría que puestos eran considerados de confianza o si tenían este fin.

Podemos definir que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es aquella norma que regulará todas las actividades laborales surgidas entre el Estado (Ejecutivo Federal) y sus trabajadores, que para el caso de controversia se resolverán en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Finalmente cabe mencionar que las relaciones laborales entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, no se encuentran incluidas en esta ley, ya que el 03 de febrero de 1983 se reformó y adicionó el artículo 115 fracción VIII, de nuestra Carta Magna, para detallar su régimen jurídico, estableciendo:

“VIII.-... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.

Por lo que actualmente las relaciones de trabajo entre estos sujetos en algunos Estados se encuentran reguladas por leyes del servicio civil locales y dirimidas también por Tribunales o Juntas de Conciliación y Arbitraje de las Entidades Federativas.

En este capítulo observamos el desarrollo cronológico e histórico que dio origen a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que como ya hemos mencionado, es una ley reglamentaria del Apartado “B”, del Artículo 123 de nuestra Carta Magna, misma que regula las relaciones jurídico laborales del Estado en su carácter de patrón y sus empleados subordinados.

Como ya se ha plasmado, anteriormente no existía normatividad alguna que regulara los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, por lo que la mayoría de las veces no obtenían una estabilidad certera en su empleo, eso aunado a que la entonces Ley Federal del Trabajo de 1934 los excluía de su normatividad, razón por la cual los representantes del Ejecutivo Federal buscaban la forma para que este tipo de trabajadores no se encontrara excluido de los derechos mínimos consagrados en el entonces artículo 123 constitucional.

Por lo que finalmente en el año de 1960, se creó el apartado “B” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que inspirado de los derechos de los trabajadores en general (en virtud de que los empleados públicos, también tenían el carácter de un trabajador, solo que con atribuciones públicas), se eleva a rango constitucional los derechos de los empleados públicos, misma que en el año de 1963 dará vida a la Ley Burocrática que rige estrictamente las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.

CAPÍTULO 3. BREVES ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Ahora estudiaremos los antecedentes que dieron origen a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, que durante algunos años se ha intentado regular buscando la formación de servidores públicos en cuanto a su profesionalización y eficiencia en la función pública, misma que a partir de la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se había omitido regular o promover este aspecto importante en la vida del Estado, de tal suerte que desglosaremos históricamente lo sucedido.

3.1 EL ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL COMO UN INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN Y ASESORÍA DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA LA INSTAURACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DEL 29 DE JUNIO DE 1983

A través del discurso político en los últimos tres sexenios en México, se ha hecho presente el tema del servicio civil de carrera o de la profesionalización en el campo de la administración pública, motivo por el cual ha sido objeto de atención y estudio tanto para académicos como administradores públicos, intentando propiciar y fomentar en los trabajadores del sector público, la vocación de servicio y realizar una carrera profesional dentro del sector.

Experiencias previas como el acuerdo Sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil del 12 de abril de 1934 y distintos programas de la mejora administrativa formaron parte del esfuerzo de décadas para lograr un desempeño adecuado en la Administración Pública Federal con base en la actuación de sus recursos humanos (mismo que finalmente dieron origen a la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tal y como lo observamos en el punto anterior).

Estas aportaciones concebidas para lograr avances en el tema no habían presentado los resultados esperados, sin duda la ausencia de disposiciones de rango legal para regular el servicio civil de carrera en México, había operado en detrimento de estos proyectos.

No obstante, siempre se ha expresado que de instaurarse un servicio civil de carrera este será con el propósito de que las instituciones recobren la confianza ciudadana, se ofrezca continuidad en el servicio y se consoliden los programas de desarrollo.

Una parte importante que debe existir en todo momento en el servicio civil de carrera, es la garantía de una adecuada selección de personal, el desarrollo profesional además del desarrollo de un sistema de control de los servicios públicos, previendo aspectos de responsabilidad en el cargo además de esquemas de prevención a la corrupción y del abuso del poder, que a su vez incentive al servidor público mediante una motivación adecuada para evaluar su agilidad en el funcionamiento de la administración pública y eficacia de los servicios que proporciona.

La obligación del Gobierno como se observa en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la de observar el correcto desempeño de su Función Pública, el cual a la letra dice: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Razón por la cual la sociedad exhortó al Estado una supervisión y vigilancia en el ejercicio del gasto y la estricta observancia preventiva, sanción de las conductas irregulares de los servidores públicos, para que se constituya un mecanismo institucional en el cual se pueda exigir honestidad, así como prevenir y sancionar las acciones de corrupción que aún se presentan en algunas áreas de la administración pública.

Es por ello que fue hasta el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que se intentó dar el primer paso en la búsqueda de la instauración del servicio civil de carrera, esto por la gran necesidad de eficiencia, lealtad, honradez y desempeño en el ejercicio público, ya que la mayoría de personas que ingresaban al servicio del Estado no alcanzaban las condiciones económicas y motivación necesarias para el desempeño eficaz de sus servicios.

La costumbre del Estado, que se hizo conocer especialmente por los favoritismos y las recomendaciones que los altos funcionarios realizaban a favor de ciertas personas a las cuales se les otorgaban las mejores plazas o puestos de remuneración económica superior de la Administración Pública para que fueran ocupadas por personas que la gran mayoría de las veces no cumplían con el perfil laboral a desempeñar o que simplemente carecían de los conocimientos mínimos requeridos, por lo que también su permanencia estaba sujeta a los fines políticos perseguidos por los titulares de las Dependencias o del Ejecutivo.

Es entonces el servicio civil de carrera una estrategia fundamental que permitiría modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al servicio del Estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas del gobierno Federal, es decir el principal objetivo del servicio civil de carrera, es la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos en el campo de la

Administración Pública, obteniéndose así mayor eficacia del recurso humano, en la cual se les otorga el reconocimiento por sus servicios, así como la continuidad de los planes y programas de la Administración Pública, en concordancia con lo expresado, nos permitimos citar a Federico Reyes Heróles, que en su obra "Memorial del Mañana", el cual expresa:

"No había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...), El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados..., Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)"³³

Se puede decir que en México se han sentado las bases de forma normativa para la implementación de un servicio civil de carrera y en lo específico lo que señala el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado "B", mismo que detalla:

"VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad".

Es por ello que el 29 de junio de 1983, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio

³³ REYES HERÓLES, Federico; Memorial del Mañana; Editorial Taurus; México, 1999, Páginas. 81-82.

Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, que basado en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, establece entre otros puntos la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera y para crear las condiciones de esta carrera administrativa, era necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad en diligencia y eficacia, así como fomentar la vocación del servicio personal Federal, por medio de motivaciones, que elevaran la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación de los servidores públicos y la búsqueda de un medio que garantizara tales objetivos.

Por lo que en su artículo primero, se previó la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, que daría Coordinación y Asesoría al Ejecutivo Federal para la instauración eficaz del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal, en conjunto con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo tercero, otorgaba las funciones que esta comisión desempeñaría y entre las cuales se encontraban:

I) Promover ante las Dependencias programas específicos del Servicio Civil de Carrera,

II) Uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal encaminado a instrumentar al servicio civil de carrera,

III) Adecuar e integrar el marco jurídico y administrativo del servicio civil de carrera,

IV) Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las Dependencias y entidades,

VI) Participar con los gobiernos Estatales y Municipales la implantación del servicio civil en estas”.

En sus artículos cuarto al séptimo, se estableció que estaría a cargo de este proyecto la Secretaría de Programación y Presupuesto, compuesta de una Comisión y una Subcomisión técnica, que se encontrase integrada por los Oficiales mayores de las Dependencias de la Administración Pública Federal por representantes de la Federación de Sindicatos de trabajadores y las áreas de recursos humanos, además de que esta comisión contaría con un secretario técnico, que dará seguimiento de los acuerdos, recabando de las Dependencias la información necesaria, así como levantar las actas correspondientes, registrándolas y controlándolas, a fin de dar acopio a toda la documentación relativa a la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

En México algunas dependencias a nivel Federal se han realizado bajo diversos enfoques y con distintos alcances, procesos para la profesionalización del servicio público a fin de adaptarse a las nuevas realidades; sin embargo estos esfuerzos no han sido de manera integral, sino se han venido realizando en forma parcial, en diversas dependencias de la Administración Pública Federal.

De las experiencias institucionales más representativas en la administración pública federal, se puede hacer referencia a las siguientes:

1. Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
2. Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE);
3. Servicio Profesional Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria;
4. Sistema de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI);
5. Servicio de Administración Tributaria (SAT);

6. Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación;

7. El Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública;

Cada uno de estos programas, cuentan con sus estatutos de ingreso, promoción y permanencia así como los reglamentos y tipos de convocatoria.

Para poder establecer de alguna manera más clara y específica, en relación además a las características comunes que existen entre algunas de las dependencias a nivel Federal y que de alguna manera gozan de autonomía respecto al Gobierno Federal, el siguiente cuadro puede ejemplificar lo que decimos:

Institución	Servicio de Carrera
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral (DOF 16 de marzo de 1999).
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	Sistema Integral de Profesionalización (DOF 11 de noviembre de 1994).
Procuraduría Agraria.	Servicio Profesional Agrario (DOF 14 de septiembre de 1994).
Procuraduría General de la República	Carrera del Agente del Ministerio Público Federal (DOF 17 de mayo de 1993).
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial (Acuerdos de la S.E.P. y el S.N.T.E. vigencia a partir de Septiembre de 1998).
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano (DOF 04 de enero de 1994, artículo 6°).
Sistema de Administración Tributaria	Servicio Fiscal de Carrera (Diario

(Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Oficial de la Federación 20 de agosto de 2004).
---	---

Los servicios civiles de carrera antes puntualizados no comprenden de manera general a la Administración pública, ya que solo operan de manera particular, por lo que podemos afirmar que el Acuerdo emitido el 29 de junio de 1983, sólo se limitó a dar las bases para la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal, por lo que no se tuvo en realidad un resultado palpable en el cual se pudieran cuantificar los avances, no obstante lo anterior, fue antecedente de la actual ley que durante el gobierno “foxista”, se expidió, denominándosele Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día Jueves 10 de abril del 2003, derogando así la Comisión Interestatal del gobierno de Miguel de la Madrid.

3.2 LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El Servicio Civil de Carrera no es otra cosa que la profesionalización de la administración pública, sustentada en principios generales de mérito, igualdad de oportunidades, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia. El Diario Oficial de la Federación publicó el 10 de abril de 2003 el decreto presidencial por medio del cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y se adiciona la Ley de Planeación.

El fin de la creación de normatividad que regule el Servicio Profesional de Carrera, es establecer las bases de la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema, mecanismo que debe garantizar la igualdad de oportunidades en el

acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo del servicio público, según lo establecido en la legislación que la aprobó.

Por lo anterior, es posible pensar que se pretende que los cargos públicos dejen de ser patrimonio de grupos políticos que han considerado estos espacios como una propiedad, donde designan a sus ocupantes sin ninguna justificación profesional (perfiles), sino por amistad, parentesco, compromiso e intercambio de favores como se afirmaba en el punto que antecede.

En México el control político ha sido tan excesivo que se sujetaba la voluntad popular a los intereses partidistas, situación que minaba en la eficiencia administrativa.

El presidente de México, Vicente Fox Quezada, declaró cuando se creó el servicio civil de carrera para la administración pública federal, en el 2002, la Ley del Servicio Civil de Carrera constituyó uno de los cambios significativos que había ofrecido al país, ya que muchos de los puestos de alta jerarquía eran asignados políticamente o como se ha comentado por compadrazgos o favoritismos, por lo que en ese entonces expresó:

"No podemos perder de vista que el servicio público de carrera tendría evidentes beneficios para todos. Por un lado sería un pilar de nuestra democracia, ya que evitaría que los partidos políticos puedan ver a la administración pública federal como un botín. Por el otro, se convertiría en garantía de eficiencia, competitividad, desarrollo sin sobresaltos y bajo costo del Gobierno al asegurar la neutralidad política de los servidores públicos".³⁴

Al asegurar la eficacia de los servicios de atención al público, promover el desarrollo profesional del personal, mediante procesos de capacitación y evaluación orientados a fortalecer las funciones que realiza, esta iniciativa prevé

³⁴ FUENTE: Notimex, Reforma (25-05-02), por Mayolo López, [En línea], disponible: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/094016/>, 1° de julio de 2007, 10:32 AM.

la permanencia de los trabajadores, acorde a los resultados de desempeño y abre la posibilidad de que éstos hagan carrera en la institución.

Busca asegurar el dominio de los contenidos del trabajo que realiza el servidor público, así como ofrecer mayor certidumbre en relación a las expectativas de vida laboral.

El sistema pretende reconocer la vocación, entrega, capacidad, experiencia y compromiso de los servidores públicos, pues aboca al servicio público como una carrera que debe beneficiar tanto a quien la realiza como a las instituciones donde presta sus servicios profesionales.

La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema del servicio civil de Carrera en las Dependencias de la Administración Pública Centralizada (artículo 1º), así como las bases en el sector paraestatal, con el firme propósito de **crear un mecanismo que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública (ser y formarse como servidor público) con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad** (art. 2º).

La ley en cita regula a todos los trabajadores que tengan las categorías o plazas de: 1) Enlace, 2) Jefe de Departamento, 3) Subdirector de Área, 4) Director de Área y 5) Director General, comprendiendo estos niveles a los adjuntos, homólogos o cualquier otro equivalente (esta clase de trabajadores o empleados públicos son los comúnmente conocidos como “mandos medios”), así como al personal que aspire a alguna de estas categorías.

Para llegar a ser un Servicio Público de Carrera, deberá ingresar única y exclusivamente por las formas y procedimientos que esa ley establece,

corriendo la misma suerte para el caso de remoción de los ahora denominados Servidores Públicos de Carrera.

A partir de la creación de la ley, se ordenó a todas las Dependencias del Ejecutivo Federal y órganos paraestatales previstos aún en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, iniciar la operación del sistema de selección de manera gradual hasta un máximo de 3 años, a partir de la expedición de la misma, obligando a que el acceso a todos los cargos vacantes o plazas disponibles, deberían ser por medio de concursos públicos y abiertos, a excepción de aquellos cargos o plazas denominadas de "libre designación", que se determinen en la Secretaría de la Función Pública y las diferentes Dependencias.

En resumen, la actual forma de ingreso al servicio profesional de carrera, será mediante concurso que se publique para determinada plaza, siendo esta exclusivamente de las señaladas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es decir, desde un empleado de Enlace hasta el Director General y homologados, ya que cualquier otra forma por la cual se otorgue un nombramiento a una persona en las plazas que la Secretaría de la Función Pública en conjunto con las Dependencias determinaran no ser de "libre designación", serán inmediatamente nulificadas, ya que se hace hincapié que la única forma para ingresar a este sistema será con base en los términos y condiciones que la Ley ya multicitada establece, es decir "la igualdad de oportunidades con base en el mérito".

La ley establece que para el concurso de las plazas o para el ingreso al sistema, no existirá mayor requisito que apegarse a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la ley.

Para participar en alguna de las plazas del servicio profesional de carrera, la ley menciona que tanto trabajadores de base, como los concursantes externos así

como los servidores públicos de carrera, pueden participar en las evaluaciones que les permitan adquirir la vacante a concursar.

En esta ley podemos identificar tres tipos de trabajadores dentro de la Administración Pública Federal, que serían: los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno una disposición distinta con respecto al sistema.

Los trabajadores de base no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, aunque la ley no excluye que puedan ingresar, siempre y cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones (artículo 6o.), por otro lado el artículo 8° de la Ley en cita estipula lo siguiente:

“Artículo 8.- **El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en** la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, 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”.

Es importante puntualizar que se esta ley excluye al personal de las fuerzas armadas del sistema de seguridad pública y nacional, así como del servicio exterior mexicano y el asimilado a este así como los que prestan sus servicios por medio de un contrato sujeto al pago por honorarios en las Dependencias,

incluyendo además al personal docente y ramas médicas, de la misma manera en la cual la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 5° fracción I y 8°, lo hace con los mismos sujetos o personal, advirtiendo además que el desempeño del servicio público de carrera será incompatible con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad, que menoscabe el cumplimiento de su cargo.

Entre los derechos más destacables que se aprecian se encuentra el señalado en el artículo 10 fracción I, el cual estipula que esta clase de servidores tendrán **estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley**, que como analizaremos en el presente trabajo la estabilidad a la que se refiere se contrapone con la estabilidad que la propia ley reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional establece para con este personal.

El Sistema del Servicio Profesional cuenta con la siguiente estructura funcional (artículo 13):

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- II. Subsistema de Ingreso.
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional.
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- VI. Subsistema de Separación.
- VII. Subsistema de Control y Evaluación.

El Sistema del Servicio Profesional tiene la siguiente estructura orgánica o actores encargados de aplicar a aquél, así como a sus subsistemas (artículo 67):

I. La Secretaría de la Función Pública.

II. Consejo Consultivo.

III. Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

I y II.- **El Subsistema de Planeación de Recursos Humanos** se encarga de determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la Administración Pública Federal (en lo subsecuente APF) para el eficiente ejercicio de sus funciones (artículo 13, fracción I). Este subsistema será establecido por la función pública y a través de sus procesos operará **el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera** (artículo 14, fracción II), el cual será un padrón que contenga la información sobre los recursos humanos dentro de la APF, en la cual se registrarán los servidores públicos de carrera (artículos 15-20), este registro sistematizará la información relativa a la planeación de Recursos Humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del sistema.

III.- **El Subsistema de Ingreso** regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema de Servicio Profesional (artículo 13, fracción II).

Como requisitos para ingresar a dicho sistema, el aspirante debe cumplir, además de los que señale la convocatoria, lo siguiente (artículo 21):

1. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar.

2. No haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad por delito doloso.
3. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público.
4. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto, y
5. No estar inhabilitado para el servicio público ni encontrarse con algún otro impedimento legal.

Se señala además que no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia del servicio (artículo 21).

Al reclutamiento lo define la ley como el proceso que permite al Sistema de Servicio Profesional atraer aspirantes a ocupar un cargo en la APF con los perfiles y requisitos necesarios (artículo 22), tanto para cubrir plazas de primer nivel de ingreso, como de aquellas que estén vacantes, se deberá emitir convocatoria pública abierta (artículos 23 y 26), medida que actualmente opera en la página de Internet denominada WWW. TRABAJAEN.GOB.MX.

La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los aspirantes a ingresar al Sistema de Servicio Profesional, así como ascender en el mismo, teniendo como propósito garantizar que quienes accedan al cargo, satisfacen los requisitos y son los más aptos. La selección comprenderá tanto exámenes de conocimientos y de habilidades como elementos de valoración (artículos 29 y 37).

Los comités, al desarrollarse los procedimientos de ingreso, actuarán como Comités de Selección, en los cuales participará el superior jerárquico inmediato del área en que se haya registrado la necesidad institucional o la vacante, quien tendrá derecho a voto y a oponer su veto razonado a la selección aprobada de los demás miembros (artículo 74).

Los candidatos seleccionados por los comités se harán acreedores al nombramiento de Servidor Público de Carrera, pero para el caso de los servidores integrados al sistema en su primer nivel (Enlace), se les hará una designación que comprenderá de sólo un año, para que en el caso de un desempeño satisfactorio en su plaza y funciones se le otorgará a juicio del Comité el nombramiento respectivo (artículo 33).

Por otro lado señala la misma ley que en casos extraordinarios y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, los titulares o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, podrá autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto o vacante, pero este no creará derechos respecto al ingreso al sistema, además de que deberá hacerse del conocimiento a la Secretaría de la Función pública en un plazo no mayor de 15 días hábiles, este proceso se encuentra regulado en el artículo 10 del Reglamento de esta Ley (artículo 34).

IV.- El Subsistema de Desarrollo Profesional contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, con el fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo (artículo 13, fracción III).

Como desarrollo profesional, propiamente hablando, la ley entiende el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas, y en las instituciones que exista convenio para tal propósito (artículo 35).

Un servidor público de Carrera podrá, por tanto, ascender una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección (artículo 37).

Se distinguen dos tipos de trayectorias dentro del Sistema de Servicio Profesional, la vertical o de especialidad, que corresponden al perfil del cargo

en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se hacen más complejas y de mayor responsabilidad, y la horizontal o lateral, en donde se cumplen condiciones de equivalencia entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles (artículo 39).

Si por razones de reestructuración de la APF desaparecen cargos, y en consecuencia, servidores públicos de carrera cesan en sus funciones, el Sistema de Servicio Profesional procurará reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quienes mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección (artículo 40).

También establece que los Servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría de la Función Pública podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o Dependencia, (artículo 41).

V.- El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades tiene como fin establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, los cuales les permitirán adquirir tanto conocimientos básicos y especializados, como aptitudes y actitudes para desempeñar el cargo, teniendo así la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia (artículo 13, fracción IV).

Por capacitación y certificación se entienden los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la APF (artículo 44), el programa de capacitación tiene como propósito que los Servidores públicos de carrera dominen los conocimientos y competencias necesarios para el desarrollo de sus funciones y el programa de actualización se integra por cursos obligatorios y optativos según lo establezcan los comités en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (artículo 47).

Los servidores públicos tendrán la obligación de presentar una evaluación para certificar sus capacidades profesionales, por lo menos cada cinco años (artículo 52). Se tendrá sólo dos oportunidades para aprobar dicha evaluación, en caso contrario se procederá a separar del sistema al servidor público de carrera (artículo 53).

VI.-El Subsistema de Evaluación del Desempeño tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascenso, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral (artículo 13, fracción V).

Como evaluación del desempeño se entiende 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 (artículo 54).

Las evaluaciones del desempeño serán requisito indispensables de permanencia en el sistema y en el puesto (artículo 58).

VI.- El Subsistema de Separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte de Sistema de Servicio Profesional o se suspenden temporalmente sus derechos (artículo 13, fracción VI). Por separación se entenderá la terminación del nombramiento de un Servidor Público de Carrera o las situaciones por lo que dicho nombramiento deja de surtir efectos (artículo 59).

Conforme al artículo 60, el nombramiento de servidor público de carrera deja de surtir efectos por causas como:

- I. La renuncia del servidor público.
- II. Defunción.

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

IV. Incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones que la Ley del Servicio le impone. Aquí la ley prevé que la Secretaría de la Función Pública valorará este incumplimiento conforme al reglamento que se expida de la ley y otorgando la garantía de audiencia al servidor público (hecho que se encuentra regulado en su artículo 77 del reglamento de la ley que se estudia).

IV. Hacerse acreedor a las sanciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia, como son la destitución y la inhabilitación.

V. No aprobar por dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño. Por lo que esta fracción es clave dentro del Sistema de Servicio Profesional, ya que le da seriedad tanto a la capacitación como a las evaluaciones del desempeño, haciendo depender de ellas la permanencia en el puesto.

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 no sea suficiente, en términos de lo que señale el reglamento.

VII.- El Subsistema de Control y Evaluación tiene como objetivo diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, corrección de operación del Sistema de Servicio Profesional (artículo 13, fracción VII). Se trata de evaluar no al servidor público, sino al sistema mencionado en sí.

De los artículos 67 a 72 se regula la estructura orgánica de dicho sistema, y se señalan las funciones que le corresponderán a cada órgano.

La Secretaría de la Función Pública tiene el encargo de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema de Servicio Profesional en la dependencia, así como de vigilar que los principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar tal sistema (artículo 68).

La Secretaría de la Función Pública está facultada para establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión ciudadana sobre la función del Sistema de Servicio Profesional, así como de la mejora en la prestación del servicio que brindan las dependencias. Podrá también asesorarse de instituciones académicas nacionales y extranjeras, empresas especializadas, así como de colegios profesionales (artículo 69, fracción XII).

El Consejo Consultivo es un órgano de apoyo para el Sistema de Servicio Profesional; estará integrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, 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, cuenta además con un representante de los sectores social, privado y académico, por invitación de los demás representantes (artículo 70). Este órgano funciona como un mecanismo consultivo, así como de propuesta de mejoras para el Sistema de Servicio Profesional.

Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección son aquellos que en cada dependencia se instalan como el cuerpo técnico especializado encargado de la implantación, operación y evaluación del Sistema de Servicio Profesional en el interior de la misma. Cada Comité Técnico de Profesionalización y Selección será responsable de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo, para el mejoramiento de los recursos humanos de la dependencia y para la prestación de un mejor servicio público a la sociedad (artículo 72).

Dichos comités estarán integrados 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 equivalente que lo presidirá.

Cuando un Comité Técnico de Evaluación y Selección actué como Comité de Selección, el oficial mayor será sustituido por el superior jerárquico inmediato del área en donde se haya registrado la necesidad institucional o la vacante (artículo 74).

La ley termina con el título cuarto en donde se prevé la forma de resolución de conflictos derivados de la aplicación de la misma, en primer lugar establece el recurso de revocación, el cual se interpondrá en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente a aquél en que se haga del conocimiento el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección (artículo 76).

Este recurso versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento y no en los criterios de evaluación que se instrumenten, por lo que los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia del mismo (artículo 78).

Como ley supletoria del procedimiento se aplicará la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (artículo 78).

El artículo 79 señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales del trabajo que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio, teniendo aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

En caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de la Ley del Servicio, competará conocerlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 80).

El artículo 1o. transitorio señala que la Ley del Servicio entrará en vigor a los ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con respecto a los servidores públicos de confianza en funciones a la entrada en vigor de la ley, éstos serán considerados como de libre designación, en tanto se practiquen las evaluaciones para su ingreso al Sistema de Servicio Profesional, sin embargo, ningún servidor público en funciones a la entrada en vigor de la ley podrá ser considerado de carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley (artículo 3o. transitorio).

El Sistema de Servicio Profesional deberá estar operando en su totalidad en un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta ley (artículo 4o. transitorio). Llama la atención que el congreso haya hecho coincidir el año en que el Sistema de Servicio Profesional deberá estar funcionando con el del cambio de presidente.

En el decreto también se reforma la Ley Orgánica en su artículo 26, para cambiar el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, asimismo se reforma el artículo 37 de la misma ley para otorgarle a la función pública tanto las facultades que anteriormente ejercía la contraloría (de las cuales ninguna fue derogada) como nuevas labores, de dirigir, organizar y operar el Servicio Profesional de Carrera y para dictar resoluciones sobre la interpretación y alcances de las normas que le sean aplicables (fracción VI bis), aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de la APF, así como sus modificaciones (fracción XVIII), establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal (artículo XVIII bis), así como promover las estrategias necesarias para establecer las políticas de gobierno electrónico (fracción XVII).

Las reformas a la Ley Orgánica entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 2o. transitorio del artículo 2o. del decreto).

En principal objetivo del presente capítulo, es el observar que en México no existía un interés por la carrera laboral dentro del sistema de la Administración Pública, fue hasta el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, que se comenzaron a dar los primeros pasos en esta materia, principalmente a razón de que la costumbre de cada sexenio era colocar en los puestos de gobierno a las personas que durante la “campaña” para los comicios electorales, como recompensa al apoyo prestado al candidato favorecido.

Lo anterior sin observar las necesidades primarias que el Estado estaba obligado a atender, aunado a esto la gran mayoría de las personas que eran impuestas, carecían de la experiencia y conocimientos necesarios para el correcto desempeño de la función pública, pero lo realizado por la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y Asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal del gobierno De la Madrid, solo se limitó a ser un documento histórico.

Razón por la cual durante el gobierno del presidente Vicente Fox Quezada, se emitió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual establece una serie de normas jurídicas que intentan otorgar una cierta estabilidad a los empleados incorporados a ese sistema, el cual esta basado en el mérito y el conocimiento y que como ya hemos observado, está compuesto orgánicamente para desempeñar en lo particular funciones buscan otorgar un correcto desempeño y credibilidad al sistema.

CAPÍTULO 4: MARCO JURÍDICO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En este capítulo estudiaremos la actualidad jurídica en cuanto a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, como se encuentra contemplada en la Ley Burocrática y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la aplicación y criterio actual conforme a esta figura jurídica, sin debatirlos o confrontándolos con otras leyes, ya que esto lo realizaremos en el siguiente capítulo.

4.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA INAMOVILIDAD

Como se mencionó, la inamovilidad tiene su origen en el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, teniendo como sustento constitucional el apartado “B”, del artículo 123 en su fracción IX (figura que va a ser especial para esta ley) y consiste en que ningún trabajador podrá ser removido de su empleo, sino bajo justa causa.

La ley burocrática limita al Estado como ente patronal, a ejercer bajo libre arbitrio sobre el personal que le deba prestar sus servicios, impidiéndole despidos indiscriminados, por lo que la inamovilidad va a ser el elemento que garantice a los empleados públicos el desempeño de sus labores hasta que no incumplan con sus obligaciones y más aún será la causa por la cual muchos de ellos lleguen a la jubilación.

El legislador dejó muy en claro que aunque el Estado tenga depositada la soberanía nacional, este no podía por ese simple hecho agraviar los derechos de los trabajadores a su servicio, toda vez que se aprovecharía de su facultad de autoridad, dejando en completo estado de indefensión a sus empleados, protegiendo a los servidores públicos de arbitrariedades del Estado, esta limitación llamada inamovilidad es atribuida a los trabajadores considerados de

base (Artículo 2º), otorgándoles la decisión de continuar o concluir con el vínculo laboral.

La inamovilidad se va adquirir una vez cubiertos los requisitos que la norma jurídica señala al respecto, los cuales consisten en la prestación de los servicios por más de seis meses, así como no contar con nota desfavorable en su expediente, debiendo ser de nuevo ingreso en una plaza con este fin, es decir, de base. Lo anterior lo podemos constatar con los siguientes criterios jurisprudenciales:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XIV, Agosto de 1994, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Tesis: I. 60. T. 596 L, Tesis Aislada, Página: 673.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, INAMOVILIDAD DE LOS. Si en el juicio laboral se acreditó que la actora fue contratada con el carácter de "provisional" y contaba con una antigüedad menor de seis meses, es correcta la absolución decretada por la Sala del cumplimiento del nombramiento y reinstalación reclamados, dado que aquélla no era inamovible y; por ello, el titular demandado tenía facultades para removerla libremente; pues al disponer el artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado lo siguiente: "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."; debe estimarse que la inamovilidad a que se refiere el citado precepto la adquieren los trabajadores cuando después de otorgárseles la base han laborado más de seis meses sin nota desfavorable en su expediente. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 4486/94. Guadalupe Tamara Gómez Martínez. 17 de junio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: J. Refugio Gallegos Baeza. Secretaria: María Eugenia Olascuaga García”.

Como se puede observar el criterio que toma el Tribunal Colegiado es que se deben de satisfacer los elementos que señala el artículo 6° de la Ley Burócrata, de lo contrario no podríamos señalar que existe inamovilidad del trabajador, en concordancia con lo anterior observemos el siguiente criterio:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Instancia: Pleno, Novena Época, Tesis: P. XXXIII/2004, Tesis Aislada, Página: 10.

TRABAJADORES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.
REQUISITOS PARA ADQUIRIR EL DERECHO A LA INAMOVILIDAD.

Conforme al artículo 6o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de base de nuevo ingreso serán inamovibles después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. En tal virtud, atendiendo a los fines protectores que tuvo el legislador al establecer ese numeral y a su interpretación sistemática, en relación con lo previsto en los artículos 43, fracción VIII, 63, 64 y 65 de dicha ley, se concluye que con independencia de la denominación del nombramiento respectivo, un trabajador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere el derecho a la inamovilidad cuando: a) haya sido nombrado en una o más plazas correspondientes a un puesto cuyas labores sean de base; b) haya laborado en la o las plazas respectivas de base, ininterrumpidamente, durante más de seis meses; c) durante los primeros seis meses de las labores desarrolladas en la o las plazas de base, no exista nota desfavorable en su contra; y, d) al cumplirse más de seis meses en el desarrollo de labores en una o más plazas de base, se

encuentre alguna de ellas vacante en definitiva, es decir, sin titular al que se haya otorgado nombramiento definitivo.

Conflicto de trabajo 1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1o. de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy primero de junio en curso, aprobó, con el número XXXIII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de junio de dos mil cuatro”.

La inamovilidad o estabilidad en el empleo es la permanencia en el servicio a no ser que por parte del trabajador exista alguna razón real y fundada que impida la continuación del servicio o el sano desempeño del trabajo (artículo 46).

Aunado a lo anterior no omitimos señalar que la inamovilidad sólo será otorgada a los trabajadores de base, por lo que los demás no gozarán de esta garantía que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no referimos a los empleados provisionales, interinos, por tiempo fijo u obra determinada, los supernumerarios y los de confianza, ya que todos estos tienen definida su relación de trabajo, es decir la duración o término por el cual desempeñarán sus actividades para el Estado Patrón, las cuales se definirán brevemente a continuación:

TRABAJADORES INTERINOS: Este tipo de trabajadores se encuentra regulado en el artículo 15 Fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la característica básica de este tipo de trabajadores es el cubrir una vacante o plaza por un lapso de tiempo no mayor a seis meses, en el cual el titular de la Dependencia respectiva puede designar libremente a la

persona que deba cubrirla, sin atender el escalafón (artículo 63 de la ley en comento), generalmente cubren las incapacidades, ya sea por gravidez o enfermedad, licencias, permisos, etc., en concordancia el Diccionario Jurídico lo explica de la siguiente manera:

“En el lenguaje práctico de las relaciones laborales recibe el nombre de interinato, toda substitución de un trabajador de planta o de base, con derechos adquiridos, que por determinadas circunstancias se ausentan en forma temporal de su trabajo ordinario que desempeña, encargándose del mismo otra persona, mientras dura la ausencia del titular del empleo o puesto respectivo. Es trabajador interino la persona que sustituye a otra durante el periodo que se encuentra ausente esta última”.³⁵

De lo anterior cabe señalar que en materia laboral burocrática, los empleados interinos no adquieren derecho a la base, en virtud de que como se ha venido puntualizando, esto sólo son contratados a libre designación del titular de la Dependencia, para cubrir las vacantes temporales menores a 6 meses, por lo que durante el lapso en el que prestan sus servicios gozan de derechos establecidos en la ley, es decir, de protección al salario y de la seguridad social, ya que el fin de este tipo de trabajadores es cubrir las ausencias y necesidades de las Dependencias a las que son adscritos y lograr así, la no interrupción del funcionamiento de la Administración Pública y por su libre designación, tienen la facultad de removerlos libremente al término de su nombramiento o hasta antes del mismo.

LOS TRABAJADORES PROVISIONALES: Estos nacen cuando se presentan vacantes por más de seis meses, en concordancia a lo que establece el artículo 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que

³⁵ DICCIONARIO JURÍDICO, (Edición en CD ROM del año 2000), Desarrollo Jurídico Copyrigh 2000, Todos los derechos reservados, 2DJK-1511.

determina que deberán ser otorgadas por riguroso escalafón a favor de los trabajadores para que ocupen las vacantes temporales mayores a seis meses.

Regularmente este tipo de trabajadores aparecen cuando un empleado de base o que tenga en propiedad una plaza, se encuentra gozando de una de las licencias que enmarca el artículo 43 fracción VIII, en términos de lo establecido en el artículo 65, ambos de la Ley Burocrática, por lo que el trabajador provisional cubrirá esa plaza sólo hasta que el empleado de base regrese a la misma.

Si el trabajador que gozara de una licencia reingresara al servicio, automáticamente el escalafón se recorrerá en sentido inverso y por lo tanto, el trabajador provisional que esté al final del escalafón, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular de la Dependencia.

De los anteriores conceptos resalta la característica opuesta que el trabajador interino es por un tiempo menor a seis meses el provisional será por un lapso mayor, pero como se afirmaba en párrafos anteriores, estos no pueden adquirir la inamovilidad, debido a que su relación de trabajo es determinada por el factor tiempo, en sustento a lo anterior nos permitimos citar lo siguiente:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación 217-228, Instancia: Cuarta Sala, Séptima Época, Quinta Parte, Tesis Aislada, Página: 57.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EVENTUALES. QUIENES

LO SON. De conformidad con el instructivo para la formación y aplicación del Presupuesto General de Egresos de la Federación, edición vigente en 1977, específicamente en lo dispuesto en sus apartados 1111 y 1200, puede concluirse que son eventuales aquéllos que laboran en trabajos especiales o extraordinarios cuya característica principal es la de cubrir las necesidades de un suceso imprevisto o excepcional y que figuran en las listas de raya a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado, debiendo agregarse que el suceso imprevisto o excepcional deberá ser comprobable objetivamente y no quedará a la discreción subjetiva del titular. Por último, en atención a los diversos artículos 63 y 64 del último ordenamiento invocado, se impone señalar que el trabajador eventual, junto con el interino y el provisional constituyen especies del género temporal.

Amparo directo 7629/86. Secretario de la Defensa Nacional. 27 de abril de 1987. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Martínez Delgado. Secretario: Clementina Ramírez Moguel G”.

Ahora observaremos que los demás tipos de trabajadores no se apartan del supuesto de la temporalidad en el trabajo, es decir, que las funciones que desempeñan al servicio del Ejecutivo Federal, se encuentran debidamente delimitadas en el factor tiempo u obra, como veremos a continuación.

TRABAJADORES POR TIEMPO FIJO: Este tipo de trabajadores se da en los casos en que los servicios prestados sean transitorios y que tengan una temporalidad cierta, es decir el periodo por el cual se desempeñarán al Servicio del Estado, así se desprende del laudo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en el que sostiene “cuando los servicios prestados son transitorios, el nombramiento o contrato de trabajo deberá ser por tiempo fijo. Expedientes acumulados, números 721/60 y 733/60).

TRABAJADORES POR OBRA DETERMINADA: Un nombramiento por obra determinada es cuando los servicios que se vayan a prestar tengan como fin el de ejecutar una obra concreta que esté específicamente definida; tal ha sido el criterio sostenido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en relación a los expedientes acumulados 721/60 y 733/60.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Cuarta Sala, Séptima Época, 65 Quinta Parte, Tesis Aislada, Página: 23.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CONTRATOS POR TIEMPO FIJO Y POR OBRA DETERMINADA. DIFERENCIAS.

De lo preceptuado en el artículo 12 del Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado, se desprende que el contrato por tiempo fijo es aquel en que el trabajador y el patrón pactan la relación de trabajo para un fecha fija, a cuyo vencimiento cesa la obligación de prestarse el servicio; en cambio, el contrato por obra determinada se pacta para la realización de un servicio específico, a cuya conclusión la relación de trabajo termina. En tal virtud, al establecer la ley las dos formas en que pueden contratarse las labores temporales, se excluye la posibilidad de que los trabajos por tiempo fijo sean por obra determinada.

Amparo directo 3412/73. Secretario de Marina. 10 de mayo de 1974. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Jorge Saracho Álvarez. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: Adolfo O. Aragón Mendia”.

Los dos nombramientos anteriormente citados, finalizan respectivamente, al concluir el término para el cual fue expedido o por haberse concluido la obra, en estos casos el Titular puede dar por terminado ambos nombramientos sin responsabilidad, tal y como lo establece el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado en cuya parte conducente dice: “ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, en consecuencia el Nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares de las Dependencias por las siguientes causas:...Fracción II.- Por conclusión del término o de la obra determinante de la designación.

TRABAJADORES A LISTA DE RAYA: La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevé a los denominados a “lista de raya”, en el artículo 12 al citarlos de la siguiente manera:

“ARTICULO 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Se trata en este caso de una modalidad que durante algún tiempo se utilizó, sobre todo en las obras de construcción que el Estado emprendía y en donde, de alguna manera se justificaba contar con trabajadores que sólo de manera temporal y para la realización de la obra formarían parte de la burocracia, al respecto el maestro Carlos Reynoso Castillo comenta en su ya multicitada obra:

“El término “lista de raya”, por demás poco claro en la legislación burocrática, se utiliza precisamente en la industria de la construcción y denota la idea de estar incluido en una lista de los trabajadores a los cuales el responsable de una obra les pagará un salario o “Raya” respecto de un periodo determinado”.³⁶

No obstante lo anterior, se puede llegar a considerar a los trabajadores a lista de raya con los similares derechos a los de base, ya que la misma ley reglamentaria menciona en su artículo 2° que reconocerá como trabajador a aquellos que figuren en las listas de raya de los trabajadores temporales, por ello observaremos lo siguiente:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Cuarta Sala, Sexta Época, Quinta Parte, XCIV, Tesis Aislada, Página: 16.

³⁶ REYNOSO CASTILLO, Carlos. “Curso de Derecho Burocrático”, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, Pág. 67.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE FIGURAN EN LISTA DE RAYA, DERECHOS DE LOS.

Con relación a los trabajadores del Estado, que figuran en lista de raya, si bien el Estatuto Jurídico no precisa sus derechos por la naturaleza de los servicios que prestan, su contratación presenta diferentes aspectos y consecuencias legales distintas: los que van a desempeñar un trabajo en un tiempo fijo; los que van a laborar hasta la conclusión de una obra determinada y aquellos que sólo trabajan figurando en lista de raya. Para los primeros y los segundos, sí cabe comprenderlos como trabajadores temporales o eventuales, porque vencido el término o concluida la obra, su contratación acaba; pero para los terceros, cuya contratación no se encuentra condicionada a la llegada de una fecha o a la conclusión de una obra, el servicio que así prestan al Estado, debe entenderse permanente y con iguales derechos a los de los trabajadores de base.

Amparo directo 34/63. Secretario de Agricultura y Ganadería. 8 de abril de 1965. Cinco votos. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra”.

La parte importante es que en la actualidad a pesar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado aún contempla esta figura laboral, ya no es muy común, por no afirmar que ya no es aplicada por las Dependencias Federales.

TRABAJADORES SUPERNUMERARIOS: Este tipo de trabajadores no tienen derecho a la estabilidad en el empleo al término del presupuesto o nombramiento, ya que los mismos son contratados en virtud de la excesiva carga de trabajo, aun cuando la plantilla de trabajadores se encuentra cubierta en su totalidad, es decir, cuando las circunstancias lo ameriten el Estado o Dependencias, de las partidas extraordinarias destinadas a la contratación de este tipo de trabajadores, emplea los servicios de éstos para desahogar con mayor prontitud y eficacia la carga de trabajo que en ese momento se presenta

y en la cual, pueden desarrollar tanto funciones de los trabajadores de planta, pero a diferencia de otros trabajadores a estos no se les puede cesar hasta terminar las necesidades del servicio o en su defecto por el agotamiento de la partida presupuestal que motivó el empleo de estos, tal y como se puede apreciar en el siguiente criterio jurisprudencial:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Cuarta Sala, Sexta Época, Quinta Parte, LXXXVIII, Tesis Aislada, Página: 32.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS, DERECHOS DE LOS. Los trabajadores al Servicio del Estado, con el carácter de supernumerarios, que no sean a su vez empleados de confianza, adquieren por virtud del nombramiento respectivo, la misma protección del Estatuto Jurídico que los trabajadores de base, no pudiéndose por tanto, dejar sin efecto su nombramiento, sino por incurrir en alguna de las causas expresadas en el artículo 44 de dicho Estatuto Jurídico, o bien, porque en el Presupuesto Anual de Egresos desaparezca la partida en virtud de la cual le eran remunerados sus servicios.

Queja 155/64. Juan Dawe Dávila. 30 de octubre de 1964. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo”.

Como se desprende de lo anterior, este tipo de trabajadores se encuentra íntimamente ligado a las partidas presupuestales, con la cual nace su relación laboral y una vez que termina el vínculo laboral también.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Cuarta Sala, Sexta Época, Quinta Parte, LXXXI, Tesis Aislada, Página: 40.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO SUPERNUMERARIOS, BAJA DE LOS. A los empleados supernumerarios se les puede dar de baja sin

responsabilidad para el Estado bien por alguna de las causas previstas expresamente en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión o por la desaparición de la partida correspondiente, por lo que se debe considerar que al desaparecer la partida destinada a cubrir el sueldo asignado a un empleo supernumerario, automáticamente causa baja el trabajador que desempeñaba ese puesto.

Amparo directo 6778/63. Secretario del Patrimonio Nacional. 19 de marzo de 1964. Cinco votos. Ponente: Angel Carvajal”.

Concluyendo, son trabajadores supernumerarios todos los contratados con tal nombramiento de acuerdo al artículo 15, fracción III de la Ley Burocrática, por las Dependencias a cargo del Ejecutivo Federal, cuando el personal de base o confianza es insuficiente para realizar las labores de la Administración Pública, su sueldo será cubierto del presupuesto destinado para este fin además se ha asentado por jurisprudencia que a esta clase de trabajadores el simple paso del tiempo no les da derecho a la base, así como que el titular de la Dependencia no puede despedir al trabajador supernumerario sin responsabilidad en cualquier momento, ya que sólo puede cesarlo hasta la terminación de su contrato o bien cuando termina la obra que determinó su empleo o hasta que se terminen los recursos destinados para este fin, en el presupuesto.

TRABAJADORES DE CONFIANZA: Para este tipo de empleados la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace un desglose o lista de trabajadores que serán considerados de esta naturaleza (artículo 5º), la categoría de trabajador de confianza dependerá de las funciones desempeñadas por el empleado, más no de la denominación que se le dé al puesto.

El Doctor Néstor del Buen define al trabajador de confianza de la siguiente forma:

“...Los trabajadores de confianza son aquellos cuya actividad se relaciona en forma inmediata y directa con la vida de las empresas, con sus intereses, con la realización de sus fines y con su dirección, administrativa y vigilancia general...”

37

El término de confianza es otorgado a aquel personal que por sus funciones y facultades por las cuales fue contratado ejerce actos de dirección, administración o vigilancia que lo diferencia notablemente de los demás trabajadores.

Razón por la cual su relación jurídico-laboral se encuentra muchas veces delimitada por su desempeño y otras tantas por conveniencia de la administración entrante.

Tal vez la razón por la cual los legisladores decidieron establecer en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un listado del personal que debía considerarse de confianza, fue por el hecho de que al tratarse de un desempeño público, el Ejecutivo y el personal directamente elegido por él, necesitarían el apoyo de personal directamente subordinados a estos, que los respaldaran en todas sus decisiones y más aún, acataran todas las órdenes que les plantearan éstos para un mejor y correcto funcionamiento de sus políticas administrativas.

Es por ello que todo el personal que no se encuentre incluido en el listado de funciones del artículo 5° de la Ley Burocrática será considerado de base, además, es importante señalar que este tipo de empleados únicamente gozarán

³⁷ DEL BUEN L., Néstor. “Derecho del Trabajo”, Editorial Porrúa, S. A., Tomo I, México 1974, Pág. 328.

de las medidas de protección al salario (en su sentido extensivo) y de los beneficios de la Seguridad Social, excluyéndose de la libre asociación sindical, recibir indemnizaciones en caso de despido injustificado **y especialmente a la estabilidad en el empleo**, por lo antes expuesto nos permitimos citar lo siguiente:

“**Localización:** Fuente: Apéndice 2000, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tomo V, Trabajo, Jurisprudencia TCC, Octava Época, Tesis: Jurisprudencia 1206, Página: 1063.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER 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.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época: Amparo directo 161/88.-Rafael Alcino Reyes.-26 de agosto de 1988.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fortino Valencia Sandoval.-Secretario: René Díaz Nárez. Amparo directo 1020/92.-Adolfo Pola Simuta.-21 de octubre de 1992.-Unanimidad de votos.-Ponente: Arturo Carrete Herrera.-Secretario: Gilberto León Hernández. Amparo directo 1077/92.-Ana Rosa Rice Peña.-11 de noviembre de 1992.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fortino Valencia Sandoval.-Secretario: Miguel César Magallón Trujillo. Amparo directo 1110/92.-Antonio García León.-6 de enero de 1993.-Unanimidad de votos.-Ponente: Fortino Valencia Sandoval.-Secretario: René Díaz Nárez. 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.-
Ponente: Fortino Valencia Sandoval.-Secretario: Miguel César Magallón Trujillo.

En resumen, el trabajador de confianza esta identificado, en virtud del artículo 5°, en concordancia con los artículos 4°, 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En resumen, la inamovilidad o estabilidad en el empleo es atribuible única y especialmente al trabajador de base, ya que como hemos visto, los demás tipos de trabajadores adolecen del factor tiempo, es decir, se encuentran al servicio del Estado en razón de un lapso de duración u obra, partida, necesidad o factor determinado, por lo que el término de la relación laboral no es dudoso.

Sin embargo, al trabajador de confianza no se le puede aplicar el factor de temporalidad, en virtud de que éste se caracteriza por las funciones que realiza y su remoción se da a capricho del titular, ya que en términos de la legislación aplicable se encuentran limitados en cuanto a sus derechos, toda vez que sólo gozan de la seguridad social y protección al salario.

En virtud de lo anterior, la inamovilidad estará plenamente garantizada al personal de base al servicio del Estado, pero se verá afectada en cuanto el trabajador incurra en violaciones a la ley o incumplimiento a la misma, tal y como lo veremos en el siguiente punto.

4.2 LA INAMOVILIDAD EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La inamovilidad o estabilidad en el empleo, va a ser visiblemente aplicada en los artículos 46 y 46 bis, de la Ley Burocrática, en virtud de que en estas

normas jurídicas se detallan las causales de cese por las cuales el Estado deberá sustentarse para el caso de que decidiera cesar algún trabajador, adicionando los procesos que deberá realizar para comprobar las irregularidades atribuidas al servidor público.

Como se ha venido mencionando con antelación, la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de base es completa, ya que el Estado en su carácter de patrón no podrá deshabilitar o cesar a un empleado de manera unilateral y arbitraria, toda vez que se haría acreedor a la reinstalación del mismo, configurándose así una real estabilidad en el empleo, ya que “el vínculo laboral no se disolverá si no es por la voluntad del trabajador”,³⁸ es decir, sólo en el caso de que el trabajador decidiera no continuar prestando sus servicios para la Dependencia a la cual se encuentre adscrito, éste podrá optar por su reinstalación o la indemnización correspondiente por la prestación de sus servicios, aun cuando la parte patronal solicitara solo el pago de la indemnización del trabajador, en sustento a lo anterior nos permitimos citar lo siguiente:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: I.6o.T.319 L, Página: 1859.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AL NO ESTAR PREVISTA LEGALMENTE LA SUPRESIÓN DE PLAZAS COMO CAUSAL DE CESE O TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL, EL EMPLEADO QUE DEMANDA SU REINSTALACIÓN TIENE DERECHO A QUE SE LE OTORGUE OTRA EQUIVALENTE A LA SUPRIMIDA. De la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las fracciones III y IV del numeral 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que los trabajadores al

³⁸ Vid. DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit., Pág. 104.

servicio del Estado afectados en su estabilidad laboral por la supresión de su plaza, tienen derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida, o a que se les pague una indemnización. De ahí que el derecho previsto en dichos preceptos es optativo para los trabajadores, por lo que el Estado-patrón no puede imponer, en forma unilateral, que los afectados reciban el pago de una indemnización. Consecuentemente, al no estar prevista legalmente la supresión de plazas como una causal de cese o de terminación de la relación laboral, el trabajador que demanda su reinstalación tiene derecho a que se le otorgue otra equivalente a la suprimida.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 10576/2006. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 4 de diciembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaria: Elia Adriana Bazán Castañeda”.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, determina claramente las causales por las cuales un trabajador podrá ser cesado de su fuente de trabajo, así como la forma en la cual el Titular de una Dependencia debe acreditar los hechos que se le imputan a un servidor público.

La inamovilidad o estabilidad en el empleo, es palpable jurídicamente cuando se observa lo consagrado en los artículos 46 y 46 Bis de la Ley Burocrática, los cuales contienen la rigidez de la ley en cuanto a la permanencia de un trabajador en su empleo.

Para comenzar, es necesario conocer el contenido de los artículos antes señalados, los cuales dicen:

“Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

- c)** Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d)** Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e)** Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f)** Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g)** Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.
- h)** Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i)** Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j)** Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas a que se refiere esta fracción, el titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento. Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

Si a juicio del Titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador, a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma”.

El legislador desglosa una serie de hipótesis por las cuales el titular de la Dependencia podrá dar por terminados los efectos de nombramiento de un

trabajador de base sin responsabilidad para éste y plasmó ante tales supuestos la esencia jurídica de la inamovilidad o estabilidad en el empleo, limitando al Estado y en especial al Ejecutivo Federal la facultad de dar por terminada una relación laboral a su libre voluntad, ahora bien, cabe hacer la observación que por principio general de derecho toda autoridad únicamente esta autorizada para realizar las facultades que le hayan sido otorgadas expresamente en la ley, por lo que en caso de no sujetarse a las disposiciones establecidas en la misma, otorga una serie de derechos a los trabajadores a su servicio dentro de los cuales se encuentra la reinstalación, en virtud de gozar de la inamovilidad o estabilidad en el empleo.

Para que el Estado busque dar por terminados los efectos de nombramiento de algún empleado, deberá observar que la conducta del trabajador esté debidamente encuadrada a uno o varios de los supuestos antes citados, (falta de probidad y honradez en el desempeño de sus funciones, la inasistencia a sus labores por más de tres días injustificadamente, por desobediencia reiterada, por incumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la Dependencia, etc).

En consecuencia el titular de la Dependencia deberá citar al trabajador y a su representante sindical para la instrumentación de un acta administrativa, debiéndole informar las causas por las cuales es citado, el conocimiento de que deberá estar acompañado de su representante sindical, así como el derecho a aportar las documentales y testigos de descargo que desvirtúen los hechos imputados, cabe señalar que este citatorio deberá ser recibido por el empleado con al menos 24 horas de anticipación, ahora bien para el caso de que el trabajador se negare a recibirlo, el titular deberá plasmar esta circunstancia con dos testigos que corroboren su dicho.

Para instrumentar el acta, el superior de la oficina en la cual el trabajador preste sus servicios levantara el acta administrativa y se deberá detallar con la máxima

precisión los hechos que se le imputan al trabajador, vertiendo en la misma las declaraciones que hagan los testigos de cargo, así como las del trabajador instrumentado y sus testigos de descargo (si hubiere) y el representante sindical; este acto deberá realizarse ante la presencia de dos testigos de asistencia.

El acta deberá ser firmada por todas las personas que participaron en su elaboración y en caso de anexar documentales que soporten los hechos, deberán ser descritos en la misma.

De lo antes expuesto se puede observar a plenitud que un trabajador al servicio del Estado, sólo podrá ser cesado por causas verdaderamente justificadas, ya que de lo contrario y en caso de omitir por parte del patrón (Estado), el procedimiento antes aludido, estaríamos en presencia de un despido injustificado.

A manera de ejemplo, al momento de instrumentarse un acta administrativa y una vez concluida esta, en caso de no entregársele una copia al representante sindical y al trabajador se entiende por no reunidos los requisitos establecidos en el artículo 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por lo tanto no puede ser violentado el derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo del servidor público.

Podría darse el caso de que la formalidad del acta administrativa se encuentre apegada a derecho pero en cuanto al fondo también pueden existir causas que determinen su improcedencia, en este caso podríamos señalar el aspecto de que si las declaraciones de los testigos de cargo no concuerdan entre si, o se refieren a hechos que no fueron estipulados para la instrumentación del Acta respectiva, o que las declaraciones de los testigos (especialmente los de cargo) no acrediten los factores de modo, tiempo y lugar, es decir, que no les constan los hechos.

El término para sancionar por parte del Ejecutivo Federal alguna falta de un trabajador de base, será de **cuatro meses a partir de la fecha en la que tuvo conocimiento del hecho o el día en que la investigación imputada al trabajador haya terminado**, para lo cual deberá realizar la demanda respectiva, solicitando el cese del trabajador instrumentado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en la cual deberá acompañar especialmente el documento base de acción (Acta Administrativa) así como los anexos de la misma, debiendo aportar todos los elementos necesarios para el desahogo de las pruebas antes señaladas, esto se puede apreciar en la siguiente tesis jurisprudencial:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, Novena Época VI Octubre de 1997, Tesis: Jurisprudencia 2a./J. 45/97, Página: 331.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO, AL DEMANDAR EL CESE DE AQUÉLLOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (ÚNICA VÍA QUE TIENE PARA OBTENER SU BAJA), DEBE ACOMPAÑAR COMO DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN EL ACTA ADMINISTRATIVA, EN ACATAMIENTO A LA LEY DE LA MATERIA Y A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE. Como de la interpretación de los artículos 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución; 46, 46 bis y 127 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no puede, jurídicamente, cesar por sí y ante sí a los empleados de base a los que atribuya conductas que configuran alguna de las causales que establece la fracción V del mencionado artículo 46, sino que debe ejercitar una acción de cese mediante demanda que presente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ha de estimarse necesario que acompañe a su demanda, como documento base de su acción, el acta administrativa que especifica el citado artículo 46 bis, y en acatamiento,

además, a la tesis jurisprudencial 560 (compilación de 1995, Tomo Quinto), que se titula: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ACTAS ADMINISTRATIVAS IMPRESCINDIBLES PARA EL CESE DE LOS."

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Tesis de jurisprudencia 45/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano".

De lo anterior se hace palpable jurídicamente la inamovilidad o estabilidad en el empleo, toda vez que como se ha venido mencionando, la única forma para dar por terminados los efectos de nombramiento de un trabajador de base, es por medio de un acta administrativa.

No olvidemos que a los testigos de asistencia, no les debe de constar los hechos imputados al trabajador instrumentado, toda vez que sólo hacen acto de presencia con el fin de observar en todo momento el desarrollo del Acta Administrativa y lo que se esgrima en la misma sea tal cual sucedió, sirve de sustento a lo anterior la siguiente tesis:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Cuarta Sala, Séptima Época, Tesis Aislada, Página: 37.

TESTIGOS DE ASISTENCIA EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS, NO ES NECESARIO QUE LES CONSTEN LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSE LA DILIGENCIA, PARA QUE LAS ACTAS TENGAN PLENO VALOR. Para

que las actas administrativas que se levanten en una dependencia del Estado, tengan pleno valor probatorio, no es necesario que a quienes intervienen en calidad de testigos de asistencia, les consten los hechos sobre los que versa la diligencia, sino únicamente que lo que se asiente en las actas relativas sea el resultado exacto de la propia diligencia.

Amparo directo 4935/71. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 10 de marzo de 1972. Cinco votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo”.

En resumen, la importancia de las actas administrativas es que sólo con éstas se pueden atribuir algunas de las causales previstas en el artículo 46 y 46 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que se hace efectiva la garantía de audiencia por parte del Estado Patrón y más aún garantiza la inamovilidad o estabilidad en el empleo.

4.3 LA ESTABILIDAD EN LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para poder hablar de la estabilidad en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, es necesario comprender las formas de ingreso al sistema, toda vez que implica un proceso que busca de profesionalización en el servicio público por lo que se establecen los requisitos mínimos para el ingreso, permanencia, promoción e incluso la separación con base en el mérito y en igualdad de condiciones, todo ello verificado por medio de evaluaciones que le permitirá la mejora en el desarrollo de sus funciones.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal tiene un sistema de ingreso y permanencia en el servicio, toda vez que como se comentaba con antelación este sistema va ser otorgado al personal que

exclusivamente se encuentre cubriendo o participando para las plazas comprendidas desde las llamadas “Enlace” hasta las de “Director General” y homologas, mismas que hasta la fecha tienen el carácter de “Confianza”.

Primeramente el ingreso es por medio de la página electrónica www.trabajaen.gob.mx, ya que una primera meta para el gobierno Federal, fue el de actualizar la forma de la Administración Pública, con base en los avances electrónicos y crear en este aspecto un sistema de recursos humanos vía “Internet”, el cual proporciona una erradicación de las entonces acostumbradas prácticas políticas, que se refieren a la designación del personal al servicio del Estado, en este sentido nos permitimos citar lo que la columnista Aída Ulloa del Periódico “El Universal” comenta al respecto:

“El sistema RHNet se divide en siete subsistemas y una base de datos compartida entre todas las dependencias. Cubre desde el proceso de selección, ingreso, capacitación, evaluación, plan de carrera hasta la separación del personal en el gobierno.

Una de las herramientas de reclutamiento es la página de internet TrabajaNet (www.trabajanet.gob.mx) que se liberó a principios del año pasado, a la fecha casi 3 mil plazas ya fueron asignadas por este medio.

El directivo explicó el proceso: la persona ingresa su currícula a un concurso vía web, ahí también puede ver cómo evalúan a los postulantes. Una vez que

ingresa al servicio recibe un plan de carrera y de evaluaciones, además le dan seguimiento para que cumpla con determinados cursos y certificaciones”.³⁹

De lo anterior, es importante puntualizar que todo el proceso de selección y acreditación será por medio de la página electrónica aludida, siendo este el único medio por el cual se podrá proporcionar los currículos de los aspirantes a una plaza, así como los procesos inherentes al mismo.

Para llegar a formar parte del sistema como un Servidor Público de Carrera y como aspirante externo al Estado, el Ciudadano debe registrarse en la “Red” previamente, toda vez que sin este registro, resulta imposible la solicitud de alguna vacante existente en la Administración Pública Federal.

Al ingresar la dirección electrónica www.trabajaen.gob.mx, en la computadora, aparecerá la siguiente ventana, la cual contiene diversos menús en el cual el usuario podrá seleccionar el de su interés, lo anterior en términos de lo previsto en los artículos 22 y 23 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, entiéndase gráficamente lo siguiente:

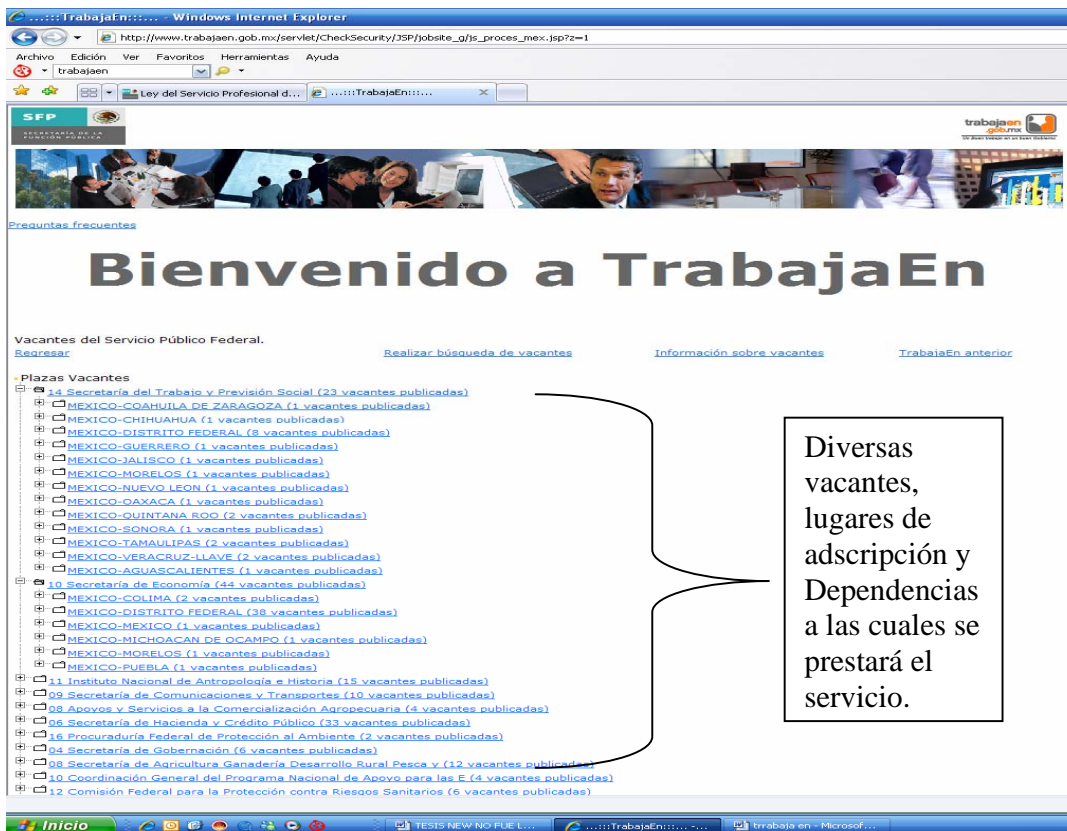
³⁹ FUENTE: El Universal (25 de enero de 2007), por Aída Ulloa, [En línea], disponible: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/55905.html>, 1° de julio de 2007, 1:32 PM.



Como podemos observar, existen tres vertientes o ligas en las cuales podemos acceder: A) Plazas Vacantes en el Gobierno Federal, B) Acceso a mi cuenta y C) Registro de nuevos usuarios, mismos que resumiremos brevemente a continuación:

A) **PLAZAS VACANTES EN EL GOBIERNO FEDERAL:** Las plazas vacantes pueden ser consultadas directamente sin necesidad de previo registro de usuario, ya que sólo contiene las Dependencias que cuentan en ese momento con vacantes a concursar, una vez que el usuario accede a esta sección se enlistan las plazas a concursar (las cuales van desde las llamadas “Enlace” hasta “Director General”), lo anterior en concordancia con lo establecido en los artículos 5° y 28 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Asimismo las Dependencias por medio de la red informan al usuario el lugar en la cual se encuentra adscrita la plaza o vacante del sistema, otorgando al mismo la información necesaria de la oferta de empleo, tal y como observaremos en el siguiente recuadro:



Cabe señalar que las características de la plaza correspondientes al pago mensual, horario de servicios, lugar de adscripción, perfil que debe cubrir el aspirante, tipo de puesto, el grado de conocimientos, experiencia laboral, así como las actividades que se desempeñarán en el cargo ofrecido y el temario al cual deberán sujetarse los aspirantes del concurso de la plaza, se encuentran detallados una vez que el usuario hace “clic” en la vacante que mas le interese.

Lo anterior con el fin de otorgar la igualdad de condiciones, además del reconocimiento al mérito y conocimientos de los aspirantes, cumpliendo con el requisito de concursar públicamente los puestos federales con el fin de erradicar el favoritismo o compadrazgo y poner fin a la imposición de personal sin conocimientos

C) REGISTRO DE NUEVOS USUARIOS: Este inciso es el medio necesario para tener acceso al sistema, específicamente para tener derecho a concursar las plazas publicadas dentro de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo que marca el capítulo III de la Ley del servicio profesional de carrera, todo nuevo ingreso deberá someterse a diversas evaluaciones, una vez que el aspirante se someta al concurso determinado, los diferentes procesos de selección comprenderán las siguientes fases:

- 1.- Revisión curricular,
- 2.- Evaluación de capacidades, la cual se integra de dos etapas, la de evaluación de capacidades de visión del servicio público y la de evaluación de las capacidades gerenciales así como los conocimientos técnicos requeridos para cada puesto y
- 3.- Entrevistas a cargo del Comité de Selección (artículo 25 del reglamento de la L.S.P.C.A.P.F.).

No debemos olvidar que la propia ley establece además de los requisitos que la vacante requiere para su concurso, el aspirante deberá cumplir con los siguientes requisitos:

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

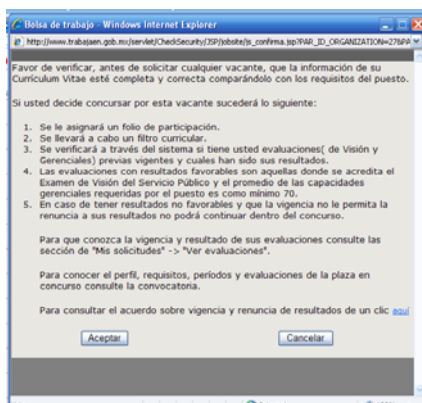
Para tal efecto, el aspirante deberá llenar el siguiente formato que la propia página de Internet proporciona y una vez que se adquiere un número de folio, el aspirante comenzará a proporcionar los datos de preparación académica, laboral, personales y demás, con el propósito de crear el perfil con el que cuenta la persona en específico, para mayor entendimiento a lo anterior es preciso observar lo siguiente:

Este campo es muy importante ya que se realiza un filtro y control de aspirante, con el fin de evitar duplicidad de información y para crear un registro único de control.

Uno de los avances en la administración pública, es el uso de los medios electrónicos, razón por la cual, las notificaciones de los procesos de selección referentemente se realizarán vía correo electrónico del aspirante.

B) ACCESO A MI CUENTA: una vez que el aspirante cuenta con un número de folio, este podrá participar plenamente en alguna vacante publicada para concurso.

El ciudadano será advertido de las etapas que será sometido así como de los requisitos que deberá cubrir para llegar finalmente a ser un servidor público de carrera.



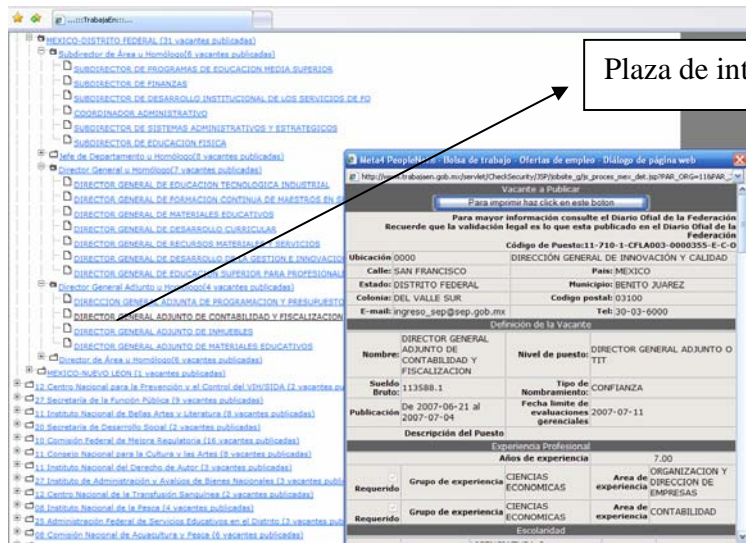
Al optar participar en algún concurso para vacante en el gobierno federal, se le hará del conocimiento de las etapas o procesos a los que deberá someterse el aspirante, así como de la forma en la cual podrá ser informado de los resultados a los mismos.

Por otro lado es importante señalar que al consultar las vacantes a concursar, el sistema desglosa completamente el perfil que el aspirante debe cubrir, el periodo por el cual durará la publicación de la vacante, el lugar al que se encontrará adscrito, la Dependencia a la cual pertenece la plaza, el sueldo a pagar, las funciones que se desempeñan en el puesto, los años de experiencia, la categoría, el nivel (enlace a director general), así como el temario sugerido para garantizar la igualdad de oportunidades y el reconocimiento al mérito.

Conforme las etapas vayan desahogándose, el sistema dará aviso vía electrónica al concursante sobre su situación y en caso de no ser aceptado, también se le hará de su conocimiento, explicándole el motivo por el cual no obtuvo la calificación mínima aprobatoria para continuar con algún proceso de selección.

Una vez que se hayan acreditado todos los procesos, de acuerdo al artículo 15 de la Ley del servicio Profesional de Carrera, el aspirante seleccionado se incluirá al registro único de servidores públicos de carrera.

Para mayor entendimiento a lo anterior, nos permitimos mostrar lo siguiente:



Escolaridad mínima requerida para el puesto y su grado de avance

Actividades que se desempeñan en el puesto al cual se aspira, mismas que consisten en la misión, objetivo y función en el puesto.

Temario sugerido para el conocimiento sobre el cual se basarán las evaluaciones de la plaza a concursar, especialmente para otorgar la igualdad de oportunidades y garantizar el reconocimiento al mérito de las personas.

Una vez que el aspirante se convierte en servidor público de carrera, el sistema dará de alta sus datos y dará seguimiento en su trayectoria pública, otorgándole un portal en el cual podrá estar informado.



Este registro es un padrón que contiene información básica y técnica de todo el personal de la Administración Pública Federal y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público dentro de las dependencias.

Se prevé que el Registro contenga información relacionada con los siguientes aspectos: datos personales y curriculares, datos relacionados con el ingreso o reingreso, cursos de capacitación, certificación de capacidades, plan de carrera, promociones, puntuación y movimientos laterales, resultados de las evaluaciones del desempeño, licencias, historia laboral, intercambios, compatibilidades, autorizaciones y separaciones.

El Registro Único de Servidores Públicos, forma parte de las actividades inherentes al Servicio Profesional de Carrera del que se publicó el Reglamento el pasado 2 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien para comprender el alcance de la estabilidad de los servidores públicos de carrera, es necesario que desglosemos los tipos de servidores que contempla esta ley, toda vez que no todos gozan de la estabilidad que la ley otorga, de tal manera que esta contempla dos tipos de servidores públicos de carrera, a saber el artículo 4º los distingue como eventuales y titulares, que en este caso sólo los últimos gozarán de la garantía de estabilidad en el empleo, por lo que primeramente describiremos a los servidores eventuales.

Los eventuales serán aquellos que son nombrados con motivo de los casos mencionados en el artículo 34 de la ley en comento (cuando se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes), los de primer nivel de ingreso y que se encuentran en su primer año de desempeño y los que ingresen al sistema por virtud de un convenio de intercambio (artículo 10 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal).

Los servidores públicos de carrera eventuales no gozarán del derecho a la estabilidad que ofrece la nueva ley del servicio público, toda vez que los mismos sólo se encuentran de manera temporal con ese carácter.

Para el caso de los nombrados con base en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estos no generarán derechos para efectos de ingreso al sistema, en virtud de que son asignados de manera voluntaria por el titular de la Dependencia o lugar que requiera del servicio, es decir, será considerado como personal de libre designación, pero con la limitante de que se mantendrá en el cargo hasta que se mantengan las necesidades del servicio, además este tipo de personal no estará sometido a evaluación alguna y únicamente será merecedor de la

estabilidad en el empleo, cuando resultare ganador en un concurso público abierto de alguna plaza y para el caso de empate se le preferirá de otros.

Los servidores que ingresen al sistema por virtud de un convenio de intercambio, solo podrán ser merecedores de la estabilidad en el empleo o titular, cuando resultare seleccionado en un concurso público abierto, mismos que en el caso de empate será preferidos de los demás; es importante resaltar que los intercambios que se realicen del personal deberán ser para cubrir plazas comprendidas de los niveles de Jefe de Departamento a Director General u homólogos y hasta por un año, debiendo existir previamente autorización por el Comité de Selección y convenio entre las Dependencias que ingresará el servidor público (artículos 13 y 37 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal).

Los servidores públicos de primer nivel de ingreso son aquellos que ingresan bajo el nivel de Enlace, es decir, aquellos que resultaron favorecidos en un concurso público abierto para una plaza de primer nivel, estos serán provisionales por todo el primer año de servicios y no adquieren la estabilidad en el empleo hasta que obtienen el mínimo de calificación satisfactoria en su desempeño.

Los servidores públicos de carrera de enlace durante el primer año de servicios serán considerados como eventuales y adquieren la titularidad de la plaza que ocupan hasta una vez cumplido el año de servicios y previa evaluación de su desempeño público otorgándosele el nombramiento respectivo, esta evaluación se realizará una sola vez y para el caso de que no aprobara la evaluación realizada, **será removido de su puesto sin responsabilidad para el titular de la Dependencia, separándose además del sistema por este supuesto, teniendo sólo derecho a las percepciones a las que hubiese devengado.**

En resumen, los servidores públicos de carrera eventuales no gozan de la garantía de la estabilidad en el empleo, en virtud de que se encuentran a prueba en su desempeño o porque se encuentran cubriendo alguna plaza del sistema (servicio público de carrera) de manera temporal o en virtud de un convenio.

El servidor público de carrera titular es aquel que ha cubierto los requisitos establecidos en la ley (artículo 9º fracción II de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal), los cuales tendrán entre otros derechos, el disfrute de licencias, movimientos laterales o de mayor jerarquía dentro de la Administración Pública Federal, con los cuales puede ampliar sus conocimientos y experiencias en el servicio público (los intercambios no serán mayores de un año, según el artículo 46 del Reglamento respectivo), recibir apoyos o becas para estudios de posgrado, estímulos o premios por su desempeño, entre otros, de los cuales sobresale **la estabilidad en el empleo, la cual consiste en el derecho a no ser removido de su empleo sino por alguna causa justificada por parte del titular de la Dependencia a la cual se encuentre prestando sus servicios.**

Para que un servidor público de carrera titular mantenga su derecho a la estabilidad en el empleo deberá cubrir entre otros requisitos, lo establecido en el artículo 52 y 53 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en correlación del 58 de su reglamento, que consisten en certificar cuando menos tres de las capacidades gerenciales y dos técnicas (los titulares que ocupen puestos de enlace bastará el aprobar dos evaluaciones gerenciales y las dos técnicas), lo anterior para garantizar su permanencia en el servicio.

Cuando el servidor público de carrera titular no acreditara o certificara su capacidad en la evaluación correspondiente, se le aplicará una segunda evaluación dentro de los 12 meses siguientes al de la última certificación y para

el caso que nuevamente no acreditara la evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para el Estado. Por otro lado existe otro supuesto en el cual si el servidor público acumula tres evaluaciones con desempeño mínimo aprobatorio o no aprobatorias en el lapso de 5 años (periodos fiscales), será motivo para darlo de baja sin responsabilidad para la Dependencia en la cual preste sus servicios.

La estabilidad en el empleo del servidor público de carrera, se sustenta básicamente en el sentido de que debe aprobar en todo momento las evaluaciones a las que sea objeto, ya que de estas depende la profesionalización del empleado federal y la búsqueda de alcanzar las metas propuestas para el personal de la Dependencia pública a la que presta sus servicios, ya que de contravenir a lo requisitado en la ley, el trabajador podrá ser removido de su cargo y dado de baja en el sistema sin ninguna responsabilidad para el Estado, teniendo sólo derecho al pago de lo devengado por la prestación de sus servicios (artículo 60 fracciones VI y VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal).

En resumen, las causales o supuestos previstos en las fracciones VI y VII del artículo 60 antes citado, se refieren a la forma de remoción de un servidor público de carrera, por el cual éste pierde su derecho a la estabilidad laboral en virtud, de no haber obtenido una calificación mínima aprobatoria en dos ocasiones las capacitaciones obligatorias o la segunda evaluación de desempeño, no obstante lo anterior se enumeran otras formas por las cuales un servidor de carrera titular puede perder el derecho a la estabilidad en el empleo, con las cuales se puede apreciar en cierta manera la esencia de la garantía de estabilidad en el empleo, la cual consiste en el derecho a no ser despedido sin causa que justifique el proceder del titular de la Dependencia a la cual se encuentre prestando sus servicios.

El artículo 60 ya multimencionado, establece además otros tipos de supuestos por los cuales un servidor público de carrera titular puede ser removido de su empleo y sistema sin responsabilidad para el Estado como ente patronal, a decir:

Para las causas establecidas en las fracciones I, II, III, y V del artículo aludido, las cuales consisten en la I) renuncia anunciada por el servidor público, II) defunción, III) sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad y V) el hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia.

Para estas causales, la Dependencia a través la Dirección General de Recursos Humanos, recabará los documentos que acrediten fehacientemente los hechos por los cuales será dado de baja en el sistema y en su plaza el servidor público, en estos casos resulta por demás suficiente la razón de exonerar al Estado de imponerle alguna pena o pago.

La primera de ellas determina la voluntad del trabajador para separarse de su empleo en completo perjuicio a éste, el segundo caso es el fin de la relación o vínculo laboral, en virtud de que no existe forma por la cual puedan continuarse los servicios personalizados del trabajador, el tercer supuesto es por la razón de que al estar purgando una condena privativa de libertad, resulta imposible el continuar el vínculo laboral.

Finalmente para lo establecido en la fracción V, será procedente la remoción del servidor público de carrera cuando la Autoridad Administrativa determine que el funcionario incurrió con alguna de las causales previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y por lo tanto, haya determinado la destitución o inhabilitación del servidor público; es por ello que al incurrir en faltas de índole administrativo, resulta inconcebible la continuación del vínculo

laboral, ya que el trabajador no puede desempeñarse con cargos públicos hasta que cumplimente la sanción impuesta por su falta.

La fracción IV consiste en el incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la ley del servicio profesional prevé.

En este aspecto la ley en comento, determina que la Dependencia a la cual se encuentre adscrito el servidor público de carrera, deberá enviar un expediente que contenga la información y documentación fehaciente que acredite los hechos imputables al trabajador, remitiéndolos a la Secretaría de la Función Pública, quien a través de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (Unidad), realizará la valoración correspondiente y determinará que en caso de que no existieran los elementos suficientes que encuadre la causal, devolverá el expediente a la Dependencia Federal para que recabe los elementos necesarios o en su defecto archive por falta de los mismos.

En el supuesto de que se reúnan los requisitos que la causal IV prevé, la Unidad notificará al servidor público de las causas que motivan su proceder, otorgándole un plazo de 10 días hábiles para que manifieste lo que a su derecho convenga, derivándose así un procedimiento administrativo que garantizará el derecho a ser escuchado (o de audiencia), pudiendo además aportar las pruebas que estimare convenientes para desvirtuar las imputaciones en su contra, terminado el plazo del desahogo de las pruebas se concederá un término de tres días para formular alegatos y posteriormente en un lapso no mayor a 10 días hábiles la Unidad emitirá la resolución correspondiente, en la cual determinará la procedencia de la separación del sistema al servidor público de carrera titular, debiendo comunicar tal determinación al titular de la Dependencia a la que se encuentre adscrito el empleado.

Para el supuesto de que la Unidad determine la procedencia de la separación de la plaza y sistema al servidor público, el artículo 75, fracción IX de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece que el Comité Técnico de Profesionalización y Selección, tramitará la autorización respectiva ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con el objeto de dar de baja el trabajador (cabe puntualizar que al respecto el reglamento de la ley de referencia es omisa para detallar este supuesto).

En resumen, la estabilidad en el empleo que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, consiste esencialmente en que el servidor público de carrera cumpla con las siguientes obligaciones:

1.- Para los servidores públicos de nuevo ingreso del primer nivel, serán conocidos como servidores públicos de carrera eventuales y deberán aprobar la evaluación que se realice al siguiente año de su ingreso, de lo contrario será removido de su puesto y del sistema por no cumplir con el objetivo que establece la ley, siendo este la profesionalización del servicio, derivándose como un tipo de contratación temporal y pone a prueba de su desempeño durante un año.

Si obtuviere una evolución favorable, será acreedor al nombramiento respectivo de servidor público de carrera titular, (cabe señalar que dicha evaluación será única para el personal eventual) y podrá gozar en plenitud de la garantía de estabilidad en el empleo y demás prestaciones o estímulos que son atribuibles a los titulares del servicio público de carrera.

2.- Los servidores públicos de carrera, tiene como obligación esencial el acreditar las evaluaciones a las que serán sometidos, mismos que para el caso de que no llegaran a acreditar alguna evaluación tendrán el derecho a ser

evaluados nuevamente dentro de los doce meses siguientes a la última valoración de su capacidad.

En el supuesto de que no acreditara la segunda evaluación, será removido de su plaza y sistema sin responsabilidad para el estado, cabe señalar que si durante el término de 5 años el servidor público de carrera acumulara tres evaluaciones mínimas aprobatorias o reprobara alguna capacitación, será motivo de remoción sin responsabilidad para el titular de la dependencia a la que presta sus servicios.

3.- Por lo que respecta a si el servidor público de carrera titular, incumple reiteradamente con sus obligaciones de manera injustificada que contempla la ley en cuestión, este será sometido a un proceso administrativo en el que determinará por parte de la secretaría de la función pública si el servidor público será removido del sistema sin responsabilidad para el estado, otorgándosele así el derecho de audiencia contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resuelto el proceso, la secretaría deberá dar aviso al titular de la dependencia en la cual presta sus servicios el trabajador y de igual forma, tramitará su autorización ante Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sobre el motivo por el cual se da de baja al servidor público de carrera.

En cuanto al personal que hasta antes de la expedición de la ley y reglamento del servicio público de carrera, ocupaban puestos de los comprendidos del nivel de enlace hasta director general, de acuerdo a lo establecido por el artículo décimo transitorio fueron sometidos a evaluación correspondiente al año 2005 y comenzaron a realizar los procesos de certificación comprendidos en el artículo 58 del reglamento antes mencionado, por lo que a la fecha se encuentra aplicando a plenitud los ordenamientos aludidos.

La estabilidad en el empleo para los servidores públicos de carrera (comprendidos de los niveles de Enlace, Jefe de Departamento, Subdirector de

Área, Director de Área y Director General y sus homólogos) en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es aquella que garantiza que estos no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o causas y procedimientos no previstos en este ordenamiento legal, toda vez que al estar caracterizados estos puestos como de confianza, los mismo carecían de derechos tales como la estabilidad en el empleo.

CAPÍTULO 5: ESTUDIO COMPARATIVO DE LA ESTABILIDAD EN AMBAS LEYES

Una vez analizadas las formas con las cuales la estabilidad en el empleo es aplicable para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, desglosaremos los parecidos entre una y otra legislación, sus diferencias e inconsistencias, aportaremos los comentarios críticos de nuestra investigación, desglosando los pormenores surgidos por la contrariedad entre uno y otro ordenamiento jurídico.

5.1 SEMEJANZAS.

Entre las similitudes entre la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentran las siguientes:

I.- Se hace referencia a la Estabilidad en el empleo y que buscan como fin el garantizar al empleado federal su permanencia en el servicio (además para el caso de los servidores de carrera su permanencia en el “sistema”), por lo que no serán removidos de su fuente de trabajo de manera injustificada, ya que el titular de la Dependencia en la que el servidor público desempeña sus servicios, debe acreditar una o varias de las causales de cese o remoción del puesto establecidas en las leyes correspondientes, de lo contrario se estaría en presencia de un despido injustificado.

En este sentido la estabilidad en el empleo significa para ambas legislaciones aquel derecho permanente en una relación de trabajo, la cual hace depender la disolución de ese vínculo jurídico, únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono por el incumplimiento grave de las

obligaciones del trabajador y de las circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación que hagan imposible su continuación.

Para tal garantía la ley Burocrática regula esta máxime laboral en su artículo 6° en la cual literalmente otorga la inamovilidad o estabilidad en el empleo a los trabajadores de base a su servicio, la cual viene a arrojar la permanencia en el servicio de los empleados federales.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estipula igualmente de manera literal el otorgamiento de la garantía de estabilidad en el empleo a todos los servidores públicos federales contemplados en ese régimen jurídico, tal y como se aprecia en sus artículos 10° fracción I, 13 fracción V, misma que garantiza su estancia en la administración pública federal mientras no se deje de cumplir con las obligaciones que la propia ley les señala.

II.- Se enlistan en ambas leyes una serie de derechos y obligaciones a los cuales deberán sujetarse los servidores públicos, por sólo mencionar algunos ejemplos se encuentra el derecho a recibir un nombramiento expedido por funcionario facultado para emitirlo, así como a recibir las percepciones correspondientes a su puesto, estímulos y beneficios que las leyes contemplen, también el asistir puntualmente a sus labores, desempeñar sus funciones con la intensidad, esmero y dedicación, con estricto apego a la legalidad, objetividad e imparcialidad que se merecen, etc.

III.- En correlación con el punto I, existen causales en las cuales los titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal deben sustentarse para determinar si un empleado federal ha incurrido en alguna falta que amerite el cese o despido del trabajador, bajo este tenor, ambas legislaciones contienen una lista de supuestos que el Estado como ente patronal debe demostrar en juicio para solicitar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autorización de cese correspondiente.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula las causales de cese en el artículo 46, la cuales son las siguientes:

I.- **Por renuncia**, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- **Por muerte del trabajador;**

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) **Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.**

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) **Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.**

j) **Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.**

Asimismo la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en este tenor enlista en su artículo 60 las causales de cese que el Estado como ente patronal puede invocar para que un nombramiento deje de surtir sus efectos sin responsabilidad para éste, los cuales son los siguientes:

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.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Este punto se enfoca principalmente a que el titular de la Dependencia en la cual desempeñe sus servicios el trabajador, deberá en su momento encuadrar la conducta o hecho a alguna de las causales señaladas con antelación, de lo contrario al no acreditar los extremos que pretende hacer valer estaría incurriendo en un despido injustificado.

IV.- Por lo que se refiere al Incumplimiento reiterado del trabajador, contemplado en el artículo 46 fracciones a), g) e i) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace completa semejanza con lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 10° fracción IV, ya que sujeta al empleado a desempeñarse conforme a lo establecido en la ley, de lo contrario será causa grave para la continuación de la relación laboral.

V.- Con referencia a lo anterior, ambas legislaciones regulan un proceso que otorga al trabajador, la garantía de audiencia consagrada en nuestra Carta Magna, en la cual otorga la oportunidad de defenderse de las acusaciones que se le imputan, es decir, la ley del servicio profesional establece que para el caso de la fracción IV del artículo 10° antes aludido el servidor público de carrera que deje de observar la mencionada norma jurídica, será sometido a un proceso (detallado en el artículo 77 del reglamento de la ley de referencia) en el cual el trabajador tendrá la oportunidad de manifestar lo que a su derecho corresponda, así como aportar los elementos probatorios que desvirtúen las imputaciones que se le señalan, una vez terminado el mencionado proceso el Estado por medio de la Secretaría de la Función Pública determinará la procedencia de la separación del sistema al servidor público de carrera titular, agotándose así la garantía de audiencia prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, finalmente se debe tramitar su autorización al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Dependencia en caso de que un servidor público cometa alguna de las causales de cese previstas en el artículo 46 antes citado, especialmente en los supuestos enmarcados en la fracción V, se deberá instrumentar un acta administrativa en contra del personal que haya actualizado ese supuesto jurídico y realizarse ante el superior jerárquico correspondiente, en la cual el servidor público podrá manifestar lo que a su derecho corresponda, así como presentar testigos de descargo y pruebas que acrediten su proceder, con la facultad de estar legalmente asistido de su representante sindical, para que una vez agotado este procedimiento se determine el demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización de cese del trabajador instrumentado.

VI.- Solicita al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización de cese. que como se afirmaba en el punto anterior, ambas legislaciones regulan la posibilidad de recurrir ante la autoridad laboral antes citada para solicitar el término de nombramiento otorgado al servidor público que haya incurrido en alguna de las causales de cese previstas en las leyes que estudiamos, siendo este el resultado de la estabilidad en el empleo, es decir sin estos procedimientos y causales de cese, el Estado infringiría los derechos adquiridos por los trabajadores, especialmente en la posibilidad de continuar prestando sus servicios y percibir lo que muchas de las veces es el sustento familiar de la clase proletaria.

VII.- Cabe señalar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contemplan el derecho a la libre asociación de los empleados de confianza, ya que si bien la primera se más caracteriza más como del ámbito Administrativo, esta regula cuestiones laborales, tan es así que establece en su artículo 79 la aplicación de la segunda, para regular los conflictos laborales

suscitados entre el Estado y los trabajadores contemplados en la ley del servicio profesional.

VIII.- Se encuentran dirigidas a un tipo de trabajadores en específico, es decir, a los trabajadores de base en el caso de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y para los trabajadores de confianza que ostentan plazas con niveles comprendidos de Enlace, Jefe de Departamento, Subdirector de Área, Director de Área y Director General con sus homólogos, en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por lo que todo personal que no reúna las características que requieren cada una de las leyes quedará excluido de los beneficios que las mismas aportan (tal y como se mencionaba en el punto I).

IX.- De lo anterior, excluyen en su artículo 8º al personal que no gozará de los derechos y prerrogativas que ambas leyes establecen, especialmente en el goce de la estabilidad en el empleo, para mayor entendimiento, desglosaremos lo siguiente:

Ley burocrática.

“**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”.

Ley del Servicio Profesional.

“**Artículo 8.-** El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, 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”.

Debe destacar que a pesar que ambas legislaciones guardan cierta similitud, tal y como lo hemos desglosado en el presente punto, esta exclusión viene a ser el punto de partida

5.2 DIFERENCIAS.

I.- En cuanto a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, por una parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el mencionado derecho sólo es atribuible a los trabajadores de base a los cuales hace referencia este ordenamiento jurídico.

En cuanto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la estabilidad en el empleo es otorgada a aquellos servidores públicos que obtienen la titularidad, es decir, aquellos que han acreditado las evaluaciones correspondientes que detalla el “sistema”, los empleados denominados eventuales, de intercambio o de libre designación, no gozarán de esta máxima laboral hasta que certifiquen sus conocimientos mediante concurso público y abierto, asimismo es sólo comprendida para los trabajadores que ostenten los niveles de Enlace a Director General.

Como lo citabamos en puntos anteriores, si bien es cierto la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, intenta otorgar una

cierta estabilidad laboral a los trabajadores que se encuentren en sus sistema, la misma contempla un grave error, en virtud de que al ser una ley que bien podría caracterizarse como del ámbito administrativo, sus determinaciones y alcances invaden la esfera jurídico laboral, esto al determinar que cualquier tipo de conflicto entre el Estado y los servidores públicos contemplados en esta ley, deberán ser resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien se somete única y exclusivamente a lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que en su artículo 8° excluye a todo el personal de confianza entre ellos los comprendidos por los niveles de Jefes de Departamento, Subdirectores de área, Directores de Área y Directores Generales y todo el personal que tenga las funciones expresadas en el artículo 5° de la referida ley Burócrata.

II.- El requisito para gozar de la estabilidad en el empleo que debe cumplir un trabajador al servicio del Estado es el obtener la titularidad de alguna plaza u obtener la base, que como referimos en el punto anterior la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, únicamente otorga esta prerrogativa a los trabajadores considerados de base, que serán aquellos que presten sus servicios por más de seis meses, sin nota desfavorable en su expediente personal y que no sea personal que se encuentre incluido en su artículo 5°, ya que sólo los trabajadores basificados tendrán pleno derecho a disfrutar lo contemplado en esta ley.

Para la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los trabajadores que gozarán de la estabilidad en el empleo serán aquellos ostenten la titularidad de un puesto de carrera, que de acuerdo a su normatividad será por medio de un concurso público y abierto para los niveles de Jefe de Departamento hasta Director General y su permanencia dependerá de seguir acreditando las diversas evaluaciones a las cuales sean sometidos durante sus servicios, con el fin de certificar la profesionalización del empleado

federal, ahora bien, para aquellos trabajadores del primer nivel de ingreso (enlace), o eventuales lo serán hasta después de su primer año de servicios y previa evaluación satisfactoria en el servicio público.

Es importante hacer notar que mientras en la ley burócrata, el empleado debe prestar sus servicios durante más de seis meses (entre otros elementos ya señalados), como un tiempo de prueba para que el Estado reconozca al servidor público como de base, mientras en la ley del servicio profesional el otorgamiento del nombramiento es otorgado una vez que el aspirante haya sido seleccionado en un concurso público y abierto se le otorga el nombramiento de servidor público de carrera titular respectivo a excepción de los servidores de carrera del primer nivel de ingreso, quienes deberán prestar sus servicios como un tiempo a prueba de un año, para que les sea otorgado el nombramiento de titular correspondiente.

III.- Para los supuestos de que algún trabajador es sometido a un juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el cual el Titular de la Dependencia en la que el servidor público prestaba sus servicios, no acreditara que el empleado federal incurrió en alguna de las causales de cese o incumplimiento de sus obligaciones laborales, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina que deberá reinstalar al servidor público en el puesto que desempeñaba y pagarle los salarios caídos que se generaron desde la fecha del despido injustificado hasta que se diera cabal cumplimiento al laudo condenatorio emitido, independientemente de las demás prestaciones a las que tuviere derecho o los incrementos de la plaza en la cual fungía, derecho consagrado para los trabajadores contemplados en esta ley, es decir, para los considerados de base, señalando a su vez que debido a que el artículo 8° excluye al personal de confianza, estos carecen de todo derecho para solicitar su reinstalación y por consecuencia el pago de indemnización, así como de salarios devengados en caso de despido injustificado (resultando

imposible como opción para el Estado, el optar por pagar una indemnización Constitucional a reinstalarlo).

En contravención con lo anterior la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estipula que aun cuando el personal contemplado en esta legislación es de los conocidos como de confianza (artículo 3° fracción IX) el Estado como ente patronal cuando incurriera en algún despido injustificado, cita que los servidores públicos de carrera gozarán de una indemnización Constitucional (siendo aplicada supletoriamente la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 49 fracción III y 50), la que consistirá en el pago de 20 días por año laborado junto con el importe de tres meses de salarios.

Cabe puntualizar que en la actualidad a los trabajadores de confianza, una vez que durante un juicio laboral, el Ejecutivo Federal acredita ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el empleado realizaba funciones de las señaladas en el artículo 5° de la ley burocrática, absuelve al titular de la Dependencia del pago de indemnización y de salarios caídos, en virtud de que este tipo de trabajadores se encuentra limitado en cuanto a sus derechos, razón por la cual resulta contradictoria la disposición regulada en la ley del servicio de carrera.

IV.- De las causales de cese y de los trabajadores sujetos a procesos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal erróneamente remite los conflictos que se susciten entre las Dependencias y los servidores públicos sujetos a esa ley a la autoridad laboral ya señalada, teniendo aplicación en esos casos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La ley burócrata a la fecha no hace referencia alguna sobre el personal de confianza regulado por el servicio profesional de carrera y mucho menos la forma en la cual deba desahogarse un juicio laboral en contra de este tipo de servidores públicos o en su defecto el lineamiento al cual deba sujetarse, nos referimos a que, en caso de un despido injustificado, a la fecha no existe un criterio cierto que deba tomar el tribunal.

Esta legislación laboral excluye (como lo hemos estado explicando a lo largo del presente trabajo) al personal de confianza, en virtud de que nuestra propia Carta Magna determina que para los empleados federales con puestos y funciones de las referidas en su artículo 5º, solo gozarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social (Artículo 123, apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), razón por la cual no se prevé en esta ley la observancia de leyes terciarias, ya que es de explorado derecho que estas últimas deben someterse a lo regulado en la ley reglamentaria en comento y no de forma contraria, toda vez que se contrapondría lo regulado entre una y otra, como es el caso que nos ocupa, del cual arroja como resultado una completa falta de estabilidad en el empleo a los servidores públicos de carrera, aún cuando supuestamente se trata de otorgar esta máxima laboral a los trabajadores de confianza comprendidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

V.- Una de las mayores diferencias y por lo tanto contradicciones entre la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es que esta última desconoce como similar la estabilidad en el empleo, toda vez que en su artículo 63, señala que “la permanencia en el servicio no implica la inamovilidad de los servidores públicos de carrera”.

No obstante que en el presente trabajo se ha dejado en claro que la estabilidad en el empleo y la inamovilidad son dos términos semejantes, a razón de que

ambos tienen como fin específico, la garantía al empleado público de no ser removido de su fuente de trabajo sino es por causa justificada, limitando a las Dependencias de hacer uso de despidos arbitrarios, por lo que resulta incoherente que la ley del servicio profesional diferencie esta máxima laboral de los empleados federales.

Primeramente ubica al servidor público de carrera como un trabajador sujeto a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al someter los conflictos individuales de trabajo a este ordenamiento jurídico laboral y por la otra lo limite en cuanto al alcance que la estabilidad en el empleo otorga a los empleados federales de base considerados en la Ley Burocrática, ya que faculta al Estado a que en caso de despido injustificado sólo deba indemnizar al trabajador del sistema del servicio de carrera retirándolo del servicio, rompiendo con la rigidez que la inamovilidad o estabilidad en el empleo que se otorga en materia burocrática.

Lo anterior viene contraviniendo el principio del derecho a la estabilidad en el empleo, consistente en la permanencia en el servicio a no ser que el trabajador incurra en alguna de las causales de cese o incumplimiento de sus obligaciones laborales, administrativas y demás, ya que no obstante el que el trabajador de carrera se desempeñe de acuerdo a como lo establecen la ley y su reglamento, el Estado en el momento que lo decida o a capricho del Titular de la Dependencia, tiene la facultad de remover al trabajador de su puesto, únicamente pagando la indemnización correspondiente, dejando en segundo término la profesionalización del servicio público, hecho que resulta incoherente.

5.3 LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN CASO DE CONFLICTO

La inamovilidad o estabilidad en el empleo, como ya ha quedado bien delimitado, es aquella máxima laboral que consiste en el derecho a no ser despedido de la fuente de trabajo sin que exista justa causa que lo amerite y como lo establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en su artículo 79, los servidores públicos de carrera se someterán de la misma manera que los trabajadores de base de la ley burocrática, a lo que determine el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de conflicto laboral, quien a su vez es regulado por la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este sentido, en el supuesto que existiera un conflicto entre un trabajador al servicio del Estado (que cumpla con los requisitos enunciados en el artículo 6° de la ley de los trabajadores al servicio del Estado) y alguna Dependencia del Ejecutivo Federal, inmediatamente el Titular de la Dependencia deberá instrumentar acta administrativa en contra del trabajador, debiendo cubrir los requisitos señalados en el artículo 46 bis de esa ley, debiendo acreditar la(s) causal(es) de cese que ha incurrido el empleado federal, una vez radicada la demanda, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe seguir los lineamientos establecidos en los artículos 124 fracción I, 124 A fracción II, 124 B fracción I, 127, 127 bis y del 129 al 147 de la Ley Federal en comento.

Consistiendo tales normas jurídicas primeramente, en que el Tribunal de Arbitraje se declare competente para conocer del litigio, ya que sólo conoce de los conflictos suscitados entre los trabajadores que contempla la ley burocrática y las Dependencias del Ejecutivo Federal, y una vez presentada la demanda deberá correr el traslado respectivo para la contraparte, en caso de ser

interpuesta la demanda por el Estado, (se le otorgarán 9 días hábiles al trabajador para que conteste la demanda y 5 días hábiles en caso de que el trabajador sea quien se inconforme de algún derecho), una vez contestada la demanda se admitirán y desahogarán pruebas que lo ameriten, otorgando la oportunidad de rendir sus alegatos las partes, para que en un tiempo considerable la autoridad laboral dicte el laudo correspondiente, en el que autorice o niegue el término de nombramiento de algún trabajador.

De tal virtud, que la Estabilidad o inamovilidad en el empleo para los trabajadores de base, se encuentra claramente trazada, ya que de no seguirse el procedimiento antes aludido, resulta improcedente el despido de cualquier servidor público, el siguiente criterio jurisprudencial respalda lo antes señalado:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Octubre de 1997, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis: 2a./J. 46/97, Página: 377, Jurisprudencia.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, SINO QUE DEBE DEMANDAR EL CESE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE (MODIFICACIÓN DEL CRITERIO DE LA TESIS JURISPRUDENCIAL 564, COMPILACIÓN DE 1995, TOMO QUINTO).

Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró jurisprudencialmente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189 (compilación de 1965, Quinta Parte); 270 (compilación de 1975, Quinta Parte); 314 (compilación de 1985, Quinta Parte); 1969 (compilación de 1988, Segunda Parte); y 564 en la compilación de 1995, Tomo Quinto, que establece: "TRABAJADORES AL

SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.". La modificación que se hace en los términos del artículo 194 de la Ley de Amparo, se funda en la interpretación histórica de la disposición contenida en la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuya génesis se remonta al acuerdo presidencial publicado el doce de abril de mil novecientos treinta y cuatro, así como al artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del cuatro de abril de mil novecientos cuarenta y uno; asimismo, en la interpretación jurídica derivada de que aquel criterio jurisprudencial interpretaba el artículo 44 del mencionado estatuto que ya fue abrogado, rigiendo desde el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y tres la nueva ley que, **en la actualidad, recoge en su artículo 46 importantes modificaciones que ameritan una nueva interpretación; también se toma en cuenta la interpretación sistemática del artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, en relación con los artículos 46, 46 bis y 127 bis de su ley reglamentaria, así como la finalidad tutelar de los derechos de los servidores públicos, de todo lo cual se infiere que el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado.**

Contradicción de tesis 66/96. Entre las sustentadas por el Sexto y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz. Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión pública de cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Nota: Esta tesis modifica el criterio sustentado en la jurisprudencia 564, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo V, Materia del Trabajo, página 371, de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE".

Así entonces para el caso de los servidores públicos de carrera titulares, existe una fuerte irregularidad, toda vez que tal y como lo establece el artículo 3° fracción IX y 5° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, estos son trabajadores de confianza mismos que realizan funciones (mando, dirección, manejo de fondos y valores, inspección, auditoría, etc.) y que se desempeñan en los niveles de Enlace hasta Director General, la ley de referencia menciona que en caso de conflicto laboral, estos se someterán al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje siendo aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la actualidad, no existe criterio alguno de la Corte o de nuestros Tribunales de Justicia, con respecto a la resolución de conflictos individuales de trabajo suscitados entre un servidor público de carrera y el Estado como ente patronal.

La supuesta estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera se encuentra totalmente desprotegida, en virtud de que se desempeñan en puestos de confianza de los claramente detallados en el artículo 5° y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que resulta erróneo que la propia ley del servicio profesional de carrera someta a los trabajadores comprendidos en ésta, a las determinaciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

De lo anterior, es preciso hacer hincapié en el sentido de que los servidores profesionales de carrera, ocupan puestos y aún más realizan funciones de confianza, por lo que al no regular la ley burocrática este tipo de trabajadores, se crea un conflicto para la aplicación correcta del derecho ya que por un lado se intenta otorgar una cierta estabilidad a los trabajadores de carrera y por la otra los define como personal excluido, a razón de que Constitucionalmente se encuentran limitados en sus derechos laborales.

A manera de ejemplo:

Un Servidor Público de Carrera titular, que ha cumplido con todas y cada una de sus obligaciones marcadas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y no ha incurrido en alguna falta de las señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que además cuenta con mas de seis años de servicios para el Estado y ha acreditado con desempeño sobresaliente las evaluaciones de certificación de la profesionalización, es despedido por el Titular de la Dependencia, alegando una pérdida de la confianza .

En este sentido, el servidor público se encuentra en la posibilidad de demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el despido injustificado,

solicitando el cumplimiento de la garantía a la estabilidad laboral y permanencia en el servicio, requiriendo la reinstalación en el puesto que desempeñaba o en su defecto el pago de la indemnización constitucional correspondiente, así como el pago de salarios vencidos y sus incrementos desde la fecha en que fue ilegalmente removido de su puesto hasta el completo cumplimiento a las prestaciones reclamadas, fundando su acción con base en la ley del servicio profesional de carrera, en virtud de que la Dependencia omitió realizar los procedimientos que la misma señala para el caso de remoción de un servidor público de carrera (artículos 53 y 60) y además que no existió una justa causa en el proceder del titular demandado.

El Estado como ente patronal, podría invocar como excepciones y defensas la falta de acción y derecho para reclamar las prestaciones solicitadas por el trabajador de carrera, a razón de que el mismo se encontraba desempeñando un puesto o plaza de las denominadas de confianza, con las funciones inherentes al mismo, por tal hecho se encuentra claramente encuadrado en los artículos 5°, 8° y 20 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en correlación con el artículo 123 apartado "B", fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se encuentra limitado en cuanto a sus derechos laborales y excluido del régimen aplicado por la ley burocrática, por lo que resulta improcedente la petición de reinstalación y mucho más el pago respectivo a una indemnización Constitucional y demás prestaciones accesorias tales como sueldos devengados, ya que el titular de la Secretaría le notificó la pérdida de la confianza, por haber incurrido en diversas irregularidades, razón por la cual no realizó procedimiento administrativo alguno en su contra(artículos 46 y 46 bis).

Lo anterior tiene un fundamento esencial, en virtud de que la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no contempla o hace referencia a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y mucho menos al personal que contempla la misma o sus derechos que

pretende hacer guardar, debido a que los actuales criterios de la Corte determinan lo siguiente:

“Localización: Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, febrero de 2006, Instancia: Pleno, Novena Época, Tesis: P./J. 36/2006, Jurisprudencia, Página: 10.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.

De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza", se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo. Conflicto de trabajo

1/2003-C. Suscitado entre Elia Elizabeth Rivera Arriaga y la Directora General de Recursos Humanos y el Director General de Inmuebles y Mantenimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1o. de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Conflicto de trabajo 3/2003-C. Suscitado entre Nuria Beatriz de Landa Sánchez y la entonces Directora General de Desarrollo Humano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otro. 6 de junio de 2005. Once votos. Conflicto de trabajo 5/2004-C. Suscitado entre María Marcela Ramírez Villegas y la entonces Directora General de Desarrollo Humano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Conflicto de trabajo 3/2005-C. Suscitado entre Jesús Salinas Domínguez y el Director General de Personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 7 de noviembre de 2005. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Conflicto de trabajo 4/2005-C. Suscitado entre Clemente González Núñez y el Director General de Personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otro. 7 de noviembre de 2005. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Tribunal Pleno, el veinticuatro de enero en curso, aprobó, con el número 36/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de enero de dos mil seis”.

De lo anterior, se desprende que primeramente el Estado como ente patronal debe acreditar que el trabajador actor en el juicio, ostente y se desempeñe con funciones de confianza, de resultar afirmativo, la estabilidad en el empleo que quiere hacer valer el servidor público de carrera tendrá pocas posibilidades de prosperar ya que el Tribunal podría desechar de plano la prestación, aun cuando sólo se le haya notificado la pérdida de la confianza.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Página: 513.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. INEXISTENCIA DE LA PÉRDIDA DE LA CONFIANZA COMO CAUSAL DE RESCISIÓN.

La causal de rescisión consistente en la pérdida de la confianza de un trabajador que tiene esa calidad no se encuentra prevista en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atento a que de acuerdo con el artículo 8o. de ese cuerpo legal **los trabajadores a que se refiere el artículo 5o. quedan excluidos del régimen de aplicación de esa ley;** de ahí que si el titular de una dependencia decreta la baja de un trabajador que ocupaba un puesto de confianza y en el juicio laboral que se instruye para analizar ese hecho se argumenta esta circunstancia con apoyo en los artículos 5o. y 8o. de la Ley referida, **señalando que al trabajador se le perdió la confianza porque incurrió en diversas irregularidades; la autoridad responsable no debe analizar la existencia de las irregularidades invocadas sino únicamente la determinación de su calidad de confianza, dado que al demostrarse esa circunstancia sobreviene la hipótesis legal que excluye a esos trabajadores de su ámbito de aplicación respecto a las acciones que tienen relación con la estabilidad en el empleo.** TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 633/90. Pedro González Flores. 21 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Héctor Arturo Mercado López”.

De lo anterior, se desprende que la pérdida de la confianza no requiere elementos mínimos, ya que se trata de una determinación de carácter subjetivo, de acuerdo a los criterios de nuestros máximos tribunales el titular de la Dependencia no se encuentra obligado a comprobar los hechos que motivaron la pérdida de la confianza, ya que la característica que determina esta relación

laboral es con base en la confiabilidad depositada al empleado, creándose así una especial naturaleza en su vínculo laboral, de tal manera que sólo requiere que dicha pérdida no sea ilógica e irracional, para mayor sustento a lo anterior, nos permitimos citar lo siguiente:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 103-108 Sexta Parte, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época, Jurisprudencia, Página: 305.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA, CESE DE

LOS. Tratándose de trabajadores de confianza al servicio del Estado, **que no quedan sujetos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado ni al tribunal de arbitraje que resuelve los conflictos de los trabajadores de base (artículo 5o. y 8o. de la ley mencionada), la pérdida de la confianza es motivo de cese.** Ahora bien, aunque la pérdida de la confianza no es algo tan subjetivo que pueda ser arbitrariamente declarado ni podría basarse en un mero sentimiento de simpatía o antipatía, es claro que los trabajadores de confianza lo son precisamente porque las funciones que les están encomendadas resultan delicadas en algún aspecto, porque están estrechamente vinculadas a los intereses de las autoridades, y porque por la naturaleza de sus labores no pueden quedar protegidos por la seguridad y estabilidad de que disfrutaban los trabajadores de base, cuyas labores son menos delicadas en términos generales, cuyos desvíos son también, en términos generales, menos nocivos para el superior o para el Estado, y cuya remuneración también es, por regla general, de cuantía menor. O sea, que es evidente que los empleados de confianza desempeñan labores mejor remuneradas, en términos generales, y que esas labores implican un poco el ejercicio de facultades muy propias de quien los nombra, de manera que el nombramiento y desempeño de las funciones viene a depender en grado muy especial de que el trabajador cuente con la confianza plena del superior, pues de lo contrario, se entorpecerían las labores que se encomiendan a ese tipo de trabajadores, y perderían su eficacia.

Y, por lo mismo, aunque la pérdida de la confianza no puede ser arbitraria, sino tiene que estar razonablemente justificada, no puede negarse en ella un elemento subjetivo, siempre que no sea irracional, ni puede exigirse, para cesar a tales trabajadores, que exista una prueba irrefutable de hechos graves de los que pudiera ameritar el despido hasta de un trabajador de base. Es suficiente que se acrediten hechos que razonablemente pueda suponer que influyen en el patrón, o superior, en forma tal, que en su juicio subjetivo ya no tenga confianza en las labores del trabajador, sin que esa pérdida subjetiva resulte claramente irracional. Es de notarse que el tratadista Mario de la Cueva, señala como posible causa la pérdida de confianza, ejemplificativamente, el que un cajero se dedique con frecuencia al juego, aunque esto en sí mismo no sea una falta de probidad. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Séptima Epoca, Sexta Parte: Volumen 68, página 81. Amparo en revisión 311/74. Eduardo Martínez Ulloa. 6 de agosto de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Volúmenes 91-96, página 252. Amparo en revisión 314/76. Manuel Segovia Escobar. 27 de julio de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Volúmenes 97-102, página 337. Amparo en revisión 634/75. Jesús Limón Cerón Granados. 2 de diciembre de 1975. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Volúmenes 97-102, página 337. Amparo en revisión 507/75. Cecilio Gutiérrez Jiménez. 13 de enero de 1976. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. Volúmenes 103-108, página 236. Amparo en revisión 511/77. Antonio Guerrero Velázquez. 29 de septiembre de 1977. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente”.

Ahora bien, la estabilidad en el empleo del trabajador de confianza, es prácticamente nula en la materia burocrática, debido a que solo reconoce la relación laboral surgida por las Dependencias y los trabajadores de base a su servicio (artículo 2º), excluyendo al personal de confianza (artículos 5º, 8º y 20), situación que no se previno al emitir la ley del servicio público, con el fin de que

se respetara a plenitud lo establecido en esta y en especial su objetivo primordial consistente en el otorgamiento de la permanencia en el servicio sin que pudiera ser removido de su puesto por causas políticas o por procedimientos no previstos en la ley en comento.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresamente limita en cuanto a sus derechos laborales a los trabajadores de confianza, basándose en lo que nuestra máxima ley establece en su artículo 123, apartado "B", fracción XIV, por lo que resulta inaplicable el reconocer a dichos trabajadores el derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Octubre de 2003, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis: 2a. CXVI/2003, Página: 64.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, **limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo**

previsto en la fracción IX, así como el derecho a sindicalizarse a que se refiere la fracción X, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede ser restringido, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, los seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros.

Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz”.

Los criterios tomados por los tribunales laborales, son tajantes al pronunciarse en el sentido de que la inamovilidad o estabilidad en el empleo, no le son aplicables a los trabajadores de confianza, (o en este caso que nos ocupa, a los servidores públicos de carrera), ya que se encuentran limitados en cuanto a sus derechos laborales, es por ello que se afirma una vez más que la improcedencia de las prestaciones solicitadas por el servidor público de nuestro ejemplo, **toda vez que de pronunciarse de manera contraria, se contravendría claramente lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que por ningún motivo deberá entenderse como protección al Estado, para que incurra indiscriminadamente en despidos injustificados, a razón de que es un medio para salvaguardar el servicio público, es decir, para que los altos funcionarios públicos no llegarán a corromperse por este hecho y debido a que en nuestra Carta Magna no se hace referencia a

algún servicio civil o profesional de carrera, en sustento a lo anterior citamos la siguiente tesis:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Octubre de 2003, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis: 2a. CXV/2003, Página: 66, Materia(s): Constitucional, laboral.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad. Amparo directo en revisión 813/2003. Arturo Eduardo Cervantes y Cervantes. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz”.

En este caso el titular de la Dependencia tendría amplios y contundentes elementos jurídicos, en virtud de que cuando el Tribunal Federal de Conciliación

y Arbitraje negare el derecho a la indemnización constitucional y por consecuencia a la reinstalación, con base en lo anteriormente citado, también lo hará de las demás prestaciones accesorias de la principal, consistentes en el pago de salarios caídos y sus incrementos.

Lamentablemente los criterios tomados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sustentados en los Tribunales judiciales no arrojan determinaciones diversas a las ya plasmadas y de acuerdo a la estricta observancia de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus tribunales de justicia, estos son de estricta observancia y aplicación, en términos de lo establecido en los artículos 192 y 193 de la Ley de amparo vigente en este país ahora bien, existe también el caso de que el tribunal burocrático se declara incompetente para conocer de los conflictos suscitados entre trabajadores de confianza y el Estado, con base en el artículo 8° ya multimencionado y el cual excluye de la aplicación de ese ordenamiento legal a los trabajadores de confianza.

Cuando se llega a declinar el tribunal la competencia para conocer de este tipo de conflictos, son conocidos por un Juez de Distrito, esto con el fin de no dejar de observar la garantía de audiencia consagrada en la constitución, aun a la fecha es incierta la competencia de este tipo de litigios laborales, toda vez que también existen criterios diversos para el estudio de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debido a su controvertido artículo 8° y 124 fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero este no es el objetivo del presente trabajo.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Diciembre de 2005, Instancia: Pleno, Novena Época, Tesis: P. XLVII/2005, Página: 12.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. AL NO GOZAR DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, CARECEN DEL

DERECHO A DEMANDAR LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IX DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la interpretación del primer párrafo de la referida fracción IX, en el sentido de que los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley, en relación con la fracción XIV del propio precepto y apartado, se advierte que sólo los trabajadores de base de los Poderes de la Unión gozan de estabilidad en el empleo, por lo que no pueden ser suspendidos o cesados, sino por causa debidamente comprobada y justificada, lo que les permite permanecer en él, incluso contra la voluntad del patrón, mientras no exista causa que justifique su despido. En ese tenor, **si los trabajadores al servicio del Estado que desempeñen cargos de confianza únicamente disfrutan de las medidas de protección al salario y gozan de los beneficios de la seguridad social, sin tener derecho a la estabilidad o inamovilidad en el empleo, se concluye que no les asiste el consagrado en el segundo párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para demandar una indemnización en caso de separación injustificada**, dado que, salvo disposición en contrario de la respectiva ley reglamentaria en la que se incrementen los mínimos constitucionales, por regla general su separación no será injustificada. Conflicto de trabajo 5/2004-C. Suscitado entre María Marcela Ramírez Villegas y la entonces Dirección General de Desarrollo Humano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. El Tribunal Pleno, el quince de noviembre en curso, aprobó, con el número XLVII/2005, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de noviembre de dos mil cinco”.

Lo único cierto es que la inamovilidad o estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera (personal fehacientemente reconocido como de confianza), resulta ser una falacia que no será reconocida como un derecho real

hasta que se regule en la Ley burócrata los derechos que consagra la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el tipo de personal que contempla el mismo, lo anterior en virtud de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria de la Constitución Federal Mexicana, es decir, la ley burocrática será de estricta observancia y estará por encima de cualquier otra ley, para la aplicación y regulación de un derecho consagrado en ley suprema, específicamente en el artículo 123 apartado “B”.

Lo anterior se sustenta con la jerarquía en la ley, la cual consiste en el ámbito de aplicación, la máxima ley existente en México, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contiene una serie de normas que serán consideradas como garantías del Estado hacia los ciudadanos y habitantes del país, las leyes reglamentarias emanan con motivo de la regulación de una garantía en específico, a manera de ejemplo la Ley de Amparo es reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución, la Ley Federal del Trabajo del artículo 123 apartado “A” y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado del artículo 123 apartado “B”, entre otros ejemplos.

Por lo que éstas estarán por encima de leyes, códigos o reglamentos (leyes terciarias) que regulen de manera particular un aspecto contenido en las leyes secundarias, aun más cuando remitan las primeras la aplicación de la ley reglamentaria en caso de conflicto.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Instancia: Pleno, Novena Época, Tesis: P./J. 30/2007, Página: 1515.

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la

posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición. Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. El Tribunal

Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete”.

En el caso particular, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no esta por encima de la ley reglamentaria del artículo 123 apartado “B” constitucional, ya que sólo regula o intenta regular un aspecto específico de ley burocrática, teniendo como desventaja además, que la ley del servicio profesional no emana directamente de nuestra ley suprema y establece que para el caso de conflictos suscitados entre los sujetos contemplados en esta, será aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que se contrapone en el otorgamiento de la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza.

Para el caso específico no es posible dejar de observar el principio de la jerarquía normativa, ya que de lo contrario, podría causar conflictos de aplicación del derecho, causando graves perjuicios a los particulares por el simple hecho de no sujetarse a lo señalado por las leyes supremas.

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: I.4o.A.496 A, Página: 1529.

PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA. DEBEN RESPETARLO LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O ADMINISTRATIVAS PARA SU VALIDEZ EN CASOS DE APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN O INTEGRACIÓN.

La validez de las disposiciones reglamentarias o administrativas, para efectos de aplicación, interpretación o integración normativa, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate y se sujeten a los principios jurídicos que emergen directamente de la ley, de

manera tal que aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley ni oponerse a sus lineamientos normativos, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal. En otras palabras, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. Por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente su validez. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 102/2005. Carlos Miguel Jiménez Mora. 30 de marzo de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1453, tesis I.2o.P.61 P, de rubro: "SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO".

En conclusión al ejemplo, llegamos a la determinación de que no obstante que el Servidor Público de Carrera haya cumplido al pie de la letra las obligaciones que le estipula la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y demás leyes u ordenamientos aplicables, el derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo es aun incompatible con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que esta desconoce la máxima laboral para ese tipo de empleados públicos, además de que resulta

improcedente el pago de indemnizaciones debido a que se encuentran limitados en cuanto a sus derechos laborales.

Por otro lado, no obstante que los criterios de la corte y de los tribunales de justicia son determinantes en el sentido de que los empleados de confianza carecen de la estabilidad en el empleo y al estar limitados en cuanto a sus derechos laborales no son susceptibles al pago de indemnizaciones por efectos de algún despido injustificado, también no es menos cierto que de acuerdo al principio de derecho laboral que reza "*in dubio pro operario*" el cual significa: en caso de duda deberá favorecer al trabajador y estar en lo que más le beneficie, podría existir el caso de que algún Tribunal o Sala en observancia y aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, determinara que con base en el principio anteriormente citado, lo siguiente:

Como criterio particular del juzgador, valoraría los derechos consagrados tanto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que pese no contemplar la segunda a los trabajadores de confianza caracterizados como del servicio profesional de carrera, también se debió observar lo señalado en la primera de ellas, ya que también es una ley vigente y de estricta observancia, por el simple hecho de haber sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Por tal motivo y dado el entonces incumplimiento de los procedimientos regulados en la ley del servicio público por parte de la Dependencia demandada y para no dejar desamparado al trabajador contemplado en esta ley, podría argumentarse que debido a que existe una controversia indefinida en cuanto a la estabilidad de un servidor público de carrera, ya que por una parte se le desconoce el derecho a la estabilidad y pago de indemnización a los

trabajadores que se desempeñen en cargos con carácter de confianza y por la otra le otorga esos derechos y los somete a la determinación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en beneficio de la duda de aplicación del derecho por controversia, el juzgador condenaría a la Dependencia Federal al pago de la indemnización constitucional establecida en el artículo 10 fracción X de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en términos de los capítulos IV y V de la Ley Federal del Trabajo, favoreciendo al trabajador, por lo que nos permitimos citar la siguiente tesis aislada que asemeja la situación por la cual opera el principio antes aludido, a decir:

“**Localización:** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Abril de 2004, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: I.13o.T.57 L, Tesis Aislada, Página: 1404.

CONFESIÓN EXPRESA DE LAS PARTES CONTENDIENTES. SI SE OPONEN DEBE ATENDERSE AL PRINCIPIO IN DUBIO PRO OPERARIO CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 6o. Y 18 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. En la valoración de la prueba no predominan los principios de la aplicación inmediata de las normas laborales que benefician al trabajador y de in dubio pro operario establecidos en los artículos 6o. y 18 de la Ley Federal del Trabajo, ni el de la mayoría, sino el de la lógica y equidad procesal que tutela este ordenamiento, pues el primero de los dispositivos prevé el principio de la aplicación de las normas laborales que benefician al trabajador, al establecer que: "Las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que benefician al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia."; el segundo contiene el reconocido principio de in dubio pro operario, al preveer que en la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o., y en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador. Los preceptos indicados se refieren a la aplicación de las normas laborales y que en caso de

duda sobre su interpretación debe estarse a lo que beneficie al trabajador, mas no a la valoración de las pruebas. Así, tratándose de la confesión expresa vertida por la demandada al contestar el libelo inicial en el sentido de que adeuda las prestaciones reclamadas, ello implica que no existió litis en cuanto a su procedencia. Por tanto, si conforme a los artículos 777 y 779 del código obrero las pruebas deben referirse a los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes, debiéndose desechar aquellas que no tengan relación con la litis planteada o resulten inútiles o intrascendentes, al existir la confesión expresa de que se adeudan las prestaciones reclamadas, es contrario a derecho que la autoridad tome en cuenta la confesión expresa del trabajador advertida en las actuaciones del juicio, en términos del artículo 794 de la ley citada, para refutar la acción y tener por demostrado que fueron pagados esos conceptos, porque si se atiende al principio *in dubio pro operario*, al contraponerse las confesiones expresas de las partes, debe estarse a lo que beneficie al trabajador. DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 23393/2003. Julio Javier Núñez de Lira. 19 de noviembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Landa Razo. Secretario: José Luis Rivas Becerril”.

De lo anterior, el principio “*in dubio pro operario*”, llegaría a ser una alternativa que proporcionara al trabajador público de carrera el otorgamiento de una indemnización constitucional ya que a la fecha aun no se ha resuelto juicio alguno de está índole y el cual sin lugar a duda se contrapone una legislación con la otra.

Es entonces que el supuesto derecho a la inamovilidad o estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera, resulta ser falsa e incoherente con los criterios actuales que existen en ese sentido, en virtud de que el artículo 63 de la Ley del Servicio Profesional estipula:

“Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables”.

En primer término establece que los servidores públicos de carrera no serán removidos por razones políticas o causas y procedimientos no establecidos en la ley del servicio profesional, pero si se da el caso de que el titular de una Dependencia decide asignar a una persona en específico y destituyen al trabajador informándole una pérdida de la confianza (como en el ejemplo anterior), el servidor público en el mejor de los casos sólo obtendrá el pago de una indemnización por un despido injustificado, equivalente al 3 meses de salario y 20 días de salario por cada año de servicios (hecho que en realidad no resulta ser así, debido a que en la práctica se llega a pagar hasta $\frac{3}{4}$ partes del total, en virtud de las conciliaciones, acuerdos y celeridad de solución a los conflictos), vulnerándose así la esencia jurídica real de la inamovilidad o estabilidad en el empleo que consiste en el derecho a la permanencia en la fuente de trabajo hasta que el trabajador así lo decida y en algunas ocasiones por el patrón por el hecho de que el empleado haya incurrido fehacientemente en alguna causal de cese y que lo haya acreditado mediante un proceso y ante las instancias jurídicas establecidas en la ley.

Así la indemnización constitucional, podría atraer en juicio el pago de los salarios caídos, por concepto del despido injustificado al que fue objeto el empleado de carrera, pero sólo en el caso de que se llevara hasta las últimas consecuencias el juicio entablado en contra del Estado patrón.

De lo anterior se desprende, que aun cuando supuestamente la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal intenta otorgarle al

servidor público de carrera una cierta estabilidad en el servicio, esta no se equipara con la regulada en la ley Burocrática, toda vez que el despido ya sea injustificado o justificado no le otorga la permanencia en el servicio, (que como ya hemos desglosado a lo largo del presente trabajo, es la permanencia y seguridad en la fuente laboral que otorga al trabajador la garantía de subsistencia personal y familiar, así como el reconocimiento y desarrollo profesional por sus conocimientos) que concluye finalmente en dejar sin fuente de trabajo al empleado federal.

La inamovilidad o estabilidad en el empleo no es otorgada entonces a los servidores públicos de carrera, a razón de que por cualquier situación ya sea apegada a derecho o no, el trabajador no será reincorporado a su fuente de empleo, además de que el tribunal al que se someten los conflictos individuales de trabajo suscitados entre las Secretarías de Estado y sus empleados públicos de carrera no les reconoce los supuestos derechos consagrados en la ley del servicio profesional, en virtud de que se contrapone con lo establecido con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual rige y crea a la autoridad laboral antes señalada.

Por otro lado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe hacer mención de los empleados que se encuentren incorporados a un servicio civil o profesional de carrera, de lo contrario se seguirán observando procesos jurídicos laborales, en los cuales no exista un criterio predeterminado que facilite y evite un desgaste jurídico, físico y económico para ambas partes, así como en la celeridad de los procesos y la menor acumulación de juicios en los diferentes tribunales de justicia, en estricta observancia a la jerarquía normativa.

Localización: Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tesis: I.4o.A.496 A, Página: 1529.

PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA. DEBEN RESPETARLO LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS O ADMINISTRATIVAS PARA SU VALIDEZ EN CASOS DE APLICACIÓN, INTERPRETACIÓN O INTEGRACIÓN.

La validez de las disposiciones reglamentarias o administrativas, para efectos de aplicación, interpretación o integración normativa, se encuentra supeditada a que guarden congruencia con las normas legales existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate y se sujeten a los principios jurídicos que emergen directamente de la ley, de manera tal que aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley ni oponerse a sus lineamientos normativos, pues deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal. En otras palabras, las disposiciones reglamentarias o administrativas, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. Por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente su validez. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión (improcedencia) 102/2005. Carlos Miguel Jiménez Mora. 30 de marzo de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 1453, tesis I.2o.P.61 P, de rubro: "SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO".

Para finalizar, es importante hacer la aclaración que en la praxis jurídica, muchas de las veces la parte obrera opta por manifestar que no realizaba funciones de confianza y que por lo tanto debe concederse la reinstalación y la basificación del puesto que se encontraba ocupando, ya que de no desvirtuar estas prestaciones el titular demandado, estaría obligado al reconocimiento de la plaza de base y la reinstalación en el puesto que ocupaba el trabajador hasta antes del despido injustificado del cual fue objeto, obteniendo desde ese momento la máxima laboral consistente en la inamovilidad o estabilidad en el empleo.

Como se ha mencionado a lo largo de la presente tesis, el conflicto que suscita el reconocimiento de un proceso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para solicitar el cese de un trabajador al servicio del Estado de confianza, regulado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, resulta ser contradictorio, ya que desde nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se limita en cuanto a sus derechos laborales a dichos trabajadores, excluyéndolos de su regulación en el artículo 8° de la ley reglamentaria del artículo 123 apartado "B", razón por la cual NO es aplicable el otorgamiento o reconocimiento de la inamovilidad o estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera.

Con la estricta observancia de la jerarquía de las leyes, es aún más razonado y fundado el hecho de que no puede subsistir un derecho emanado por una ley de carácter inferior a una ley reglamentaria de la constitución.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La estabilidad en el empleo de los servidores públicos de carrera no existe, toda vez que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula los derechos y personal enunciado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que los determina única y exclusivamente como personal de confianza claramente definido en el artículo 5º y que además realizan las funciones inherentes al puesto al cual fueron encomendados.

SEGUNDA.- Los servidores públicos de confianza carecen, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la estabilidad en el empleo ya que se encuentran limitados en cuanto a sus derechos laborales, por lo que el otorgamiento de una indemnización constitucional resulta improcedente, con base a que los mismos sólo disfrutaban de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

TERCERA.- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal obliga al titular de la Dependencia a realizar un procedimiento administrativo previo a la solicitud de cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a fin de dar de baja a un servidor público de carrera (quien es clasificado como un trabajador de confianza), procedimiento que no es regulado por la Ley Burocrática.

CUARTA.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo reconoce dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, y para cesar a estos últimos basta la simple notificación de la pérdida de la confianza sin que sea necesario acreditar los extremos por los cuales se motivo dicha pérdida o mucho menos dar aviso alguno al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sobre la baja de un trabajador de estas características.

QUINTA.- La falta de regulación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de los servidores públicos de carrera, causa un conflicto técnico – jurídico de interpretación y aplicación de los derechos consagrados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que ésta no se encuentra por encima o en el mismo rango de la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado “B” Constitucional, por lo que sus disposiciones son contradictorias.

SEXTA.- La aplicación del principio “*in dubio pro operario*”, aún cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contemple los derechos consagrados a favor de los servidores públicos del sistema de carrera, podría en algunos casos otorgarse el beneficio del pago de una indemnización constitucional (en términos de la Ley Federal del Trabajo), aunque en realidad no alcance las metas y objetivos trazados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

PROPUESTA.

PRIMERA.- Para evitar estos tipos de conflictos de interpretación jurídica, proponemos como solución a los mismos que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deberá hacer mención en su artículo 123, apartado "B", como una fracción adicional a las ya existentes, la regulación de los sistemas de servicio civil o profesional de carrera y que el personal incluido en ese tipo de sistemas, se apegará a los términos y condiciones que las leyes y reglamentos establezcan para ese efecto, por lo que la fracción adicional podría quedar de la siguiente forma:

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123...

Apartado "B"...

Fracción XIV Bis.- El Estado emitirá leyes en las cuales se regule la profesionalización de los servidores públicos, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios públicos e incentivar el desempeño al servicio del Estado.

El personal que se encuentre incluido en algún sistema civil o profesional de carrera deberá sujetarse a los términos y condiciones que establezcan las leyes y los reglamentos que se emitan para tal efecto.

Los conflictos laborales que se originen entre los servidores públicos de estos sistemas y las dependencias federales serán del conocimiento del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cual observará la debida aplicación de la ley del servicio civil o profesional de carrera respectiva-.

Así teniendo un respaldo Constitucional los derechos de los servidores públicos de Carrera no podrán estar por debajo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, equipararía su aplicación jerárquica en las leyes por lo que

se reconocería el ámbito de competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los conflictos del personal de carrera, en específico de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

SEGUNDA.- El fundamento de la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, deberá cambiar sustentándose con lo establecido en la fracción XIV Bis del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera:

-LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Felipe De Jesús Hinojosa Calderón, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

Decreto por el cual se establece el fundamento Constitucional la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; para quedar de la siguiente manera:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Reglamentaria de la Fracción XIV Bis del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.-

TERCERA.- Dado que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado actual no hace mención alguna con respecto a los servidores públicos de carrera, se propone de igual forma reformas a la ley de referencia, para que concatenado con las garantías consagradas en nuestra Carta Magna se otorgue mayor certeza al status de los servidores públicos del sistema de carrera.

El artículo 4º se reformaría para que se distinguiera a los servidores de confianza con los del servicio profesional o civil de carrera, esto con el fin de no realizar grandes modificaciones a la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual quedaría de la siguiente forma:

-ARTÍCULO 4º.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base, los de confianza a su vez se subdividen en los incluidos en el artículo 5º de esta ley y los que forman parte del servicio profesional de carrera en la administración pública Federal.-

Lo anterior, en virtud de que los servidores de carrera, conservan la calidad de confianza, sin embargo y debido que al lograr su ingreso al sistema profesional de carrera gozan de diversos derechos que la ley del servicio profesional les otorga, mismos que no ostentan trabajadores con similares o iguales plazas ya que no se encuentran incorporadas al sistema de carrera, toda vez que son de libre designación.

CUARTA.- Consecuencia de lo anterior, se actualiza la necesidad de modificar el artículo 8º de la misma ley a efecto de no excluir a los trabajadores de confianza sujetos al Servicio Profesional de Carrera y no contraponerse con el artículo que antecede, a saber:

-ARTÍCULO 8º.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º (**a excepción de los considerados como servidores públicos de carrera**), 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.-

QUINTA.- Se deberá incluir la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer y resolver los conflictos suscitados entre los trabajadores incorporados al Sistema Profesional de carrera y las Dependencias Federales en las que presten sus servicios, a decir:

-ARTÍCULO 124.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.

II.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus incorporados al servicio profesional de carrera.

III.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;

IV.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;

V.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y

VI.- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos-.

Bajo esta tesis se deduce que a partir de la expedición y entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se hizo patente la necesidad de ajustar el marco constitucional y legal existente hasta ese momento, debido a los derechos y prerrogativas que otorga a los trabajadores que se incorporen al servicio profesional que establece, ya que el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se contraponen con

dicho beneficios, al quedar de facto excluido de su aplicación y por consiguiente carecer de los medios legales para hacer valer sus derechos ante las instancias correspondientes.

En este orden de ideas, las reformas propuestas satisfacen los requerimientos reales que necesita la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para su exacta y correcta aplicación, y así estar en aptitud de cumplimentar en sus términos el espíritu con el cual fue creado éste ordenamiento legal por el legislador federal, y que se hace consistir en garantizar la inamovilidad o estabilidad del empleo de los trabajadores catalogados como de confianza, mismos que con cada cambio de administración en el Gobierno Federal veían truncado su crecimiento profesional en el servicio público, ya que su permanencia dependía de que los altos mandos así lo determinaran, situación que a todas luces resultaba subjetiva y contraria a las garantías sociales de libre trabajo que protegen a todos los habitantes de este país, y que ahora se encuentra en proceso de cambio con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

FUENTES CONSULTADAS.

DOCTRINA.

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado” segunda edición, editorial Porrúa, México, 1999.
- 2) ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico Del Servidor Publico, segunda edición, editorial Porrúa, México, 1988.
- 3) CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Del Trabajo Burocrático, editorial PAC, S.A., México, 1988.
- 4) DÁVALOS, José. Derecho Del Trabajo I, Segunda edición, editorial Porrúa México, 1988.
- 5) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo, quinta edición, editorial Porrúa S.A., México, 1978.
- 6) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo, “Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales”, tomo I sexta edición, editorial Porrúa, México, 1980
- 7) DEL BUEN L., Néstor. Derecho Del Trabajo, editorial Porrúa S.A. tomo I México, 1974.
- 8) DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 35ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
- 9) GARCÍA PELAYO, Ramón. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, edición 1982, editorial Larousse, México, 1982.
- 10) MELÉNDEZ GEORGE, León Magno. Derecho Burocrático, “incertidumbre jurídica” Editorial Porrúa, México, 2005.
- 11) REYES HEROLES, Federico. Memorial Del Mañana, editorial Taurus, México, 1999.
- 12) REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

- 13) SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, tomo I, quinta edición, editorial Porrúa S.A., México, 1972.
- 14) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal Del Trabajo, editorial Porrúa S.A., México, 1978.

METODOLOGÍA.

- 1) ECO, Humberto, Cómo se hace una Tesis, Editorial Gedisa, Barcelona, España 2003.
- 2) LUNA CASTILLO, Antonio. Metodología de la Tesis, 1° edición, Editorial Trillas México 1998.

FUENTES LEGISLATIVAS

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- 3) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comentada por: Morales S., Hugo Italo y Tena Suck, Rafael, editorial PAC S.A. México, 1992.
- 4) Ley Federal del Trabajo.
- 5) Ley de Amparo.
- 6) Código Federal de Procedimientos Civiles
- 7) Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 8) Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- 9) Acuerdo por el que se crea la comisión intersecretarial del servicio civil como un instrumento de coordinación y asesoría del ejecutivo federal para la instauración del servicio civil de carrera de la administración pública federal, Diario Oficial de la Federación 29 de Junio de 1983.

- 10) Diario Oficial de la Federación, tomo LXXXI, No. 29, 12 de Abril 1934.
- 11) Diario Oficial de la Federación, tomo CXI, No. 30 del 5 de Diciembre de 1938.
- 12) Diario Oficial de la Federación, tomo CCXIII, No. 30 del 5 de Diciembre de 1960.

FUENTES ELECTRÓNICAS

INTERNET

- 1) Fuente: <http://www.scjn.gob.mx>, [en línea] Pagina activa, Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) Fuente: el universal (25-01-07), por Aída Ulloa, [en línea] disponible: <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/55905.html>, 1 de Julio de 2007, 1:32 PM.
- 3) Fuente: Notimex reforma (25-05-02), por Mayolo López, [en línea] disponible: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/094016/>, 1 de Julio de 2007, 10:32 AM.
- 4) Fuente: http://www.trabajaen.gob.mx/menuini/js_paginad.jsp?estado=0, [en línea] Pagina activa.

DOCUMENTOS DIGITALIZADOS

- 1) Diccionario Jurídico, (edición en CD-ROM del año 2000) desarrollo jurídico Copyright 2000 todos los derechos reservados 2DJK-1511.
- 2) Ius (edición en CD-ROM) 2003, Copyright, todos los derechos reservados, 3-25-18-17-117.