



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

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

**LA SEPARACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

T	E	S	I	S
QUE PARA	OBTENER	EL	TITULO	DE:
LICENCIADO		EN		DERECHO
P R	E S	E N	N T	A:
MÓNICA	ALEJANDRA	GARCÍA	JUÁREZ	

ASESOR: MTR. ENRIQUE LARIOS DÍAZ





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.

A mis padres:
Oliva Juárez Rodríguez
Fernando García Anselmo,
por su apoyo incondicional y fomentar
el espíritu de superación y desarrollo
profesional e indudablemente por
creer en mí en las metas y sueños
propuestos, sin duda no lo hubiese
logrado sin su apoyo, amor y
comprensión.

A mi *Alma Mater*, la Universidad
Nacional Autónoma de México,
por darme la oportunidad de ser
una hija más a la que acogiste,
sin ti mi vida no sería la misma,
gracias, por dejarme ser parte de ti.

Al Maestro Enrique Larios Díaz
por brindarme su apoyo incondicional,
paciencia, comprensión y contribuir
en mi formación y desarrollo profesional.

A mis hermanos Mariana A.
y Fernando F. García Juárez,
por su apoyo, consejos,
comprensión, sobre todo por
aquellos momentos felices y
díficiles que hemos compartido
a lo largo de nuestra existencia.

A Mariano D. García Juárez
por haber dado un giro total
a mi vida y por ser parte
fundamental de ella.

A los C.P. Lino Díaz Acosta,
Esteban Avilés Gordillo y
a la Lic. Laura Chávez Cordero,
por haberme dado la oportunidad
de conocerlos, confiar en mis
capacidades, así como ser parte
importante en mi desarrollo
profesional, muchas gracias
por las enseñanzas.

A todos y cada uno de los Maestros
que forjaron mi educación, gracias.

A mis amigos y compañeros:
Karina Lara, Lucero Pérez,
Laura Miranda, Alejandro
Mota, Serapio González,
Irma Colín, Sergio Martínez,
Blanca Vivas, Lourdes Corral,
Jaime Grajales, que han sido
parte indispensable en mi vida,
gracias por su apoyo, consejos y
por aquellos momentos que
pasamos juntos, los cuales
serán inolvidables.

A mis abuelos por ser parte integral en mi educación, gracias por sus consejos.

A la memoria de mi tía Lucía Juárez Rodríguez.

A mis tíos Teresa Juárez Rodríguez y Salvador Ochoa por su comprensión, apoyo y cariño.

Al Estado-Patrón por contribuir en mi preparación y sustento.

Al Arq. Jesús Negrete García, gracias por su apoyo, cariño.

ÍNDICE

LA SEPARACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

	Págs.
Introducción.....	I

CAPITULO I

CONCEPTOS

1. Trabajador al servicio del Estado.....	1
2. Servidor público de carrera.....	4
3. Servicio profesional de carrera.....	7
4. Administración Pública Federal.....	11
5. Nombramiento.....	15
6. Valoración.....	18
7. Capacitación.....	18
8. Evaluación.....	21
9. Despido.....	23
10. Suspensión.....	25
11. Separación.....	27
12. Reinstalación.....	29
13. Indemnización.....	31
14. Sanción administrativa.....	33

CAPITULO II

ANTECEDENTES

1. Laborales	
A. Constitución de 1917.....	36
B. El artículo 123.....	40
C. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	44
D. Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938.....	46
E. Apartado B del artículo 123 constitucional.....	49
F. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963.....	53
G. Ley Federal del Trabajo de 1970.....	55
H. Reforma de 1980.....	57
2. Del Servicio Profesional de Carrera	
A. Proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera de la República Mexicana de 1920.....	58
B. Acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio profesional de carrera de 1934.....	60
C. Secretaría de Programación y Presupuesto.....	63
D. Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.....	66
E. Plan Nacional de Desarrollo de 1983- 1988.....	68
F. Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000.....	71
G. Unidad del servicio civil.....	74
H. Iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada.....	78
I. Ley del Servicio Profesional de Carrera de 2003.....	80
J. Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera.....	83

CAPITULO III

RELACIÓN LABORAL BAJO EL RÉGIMEN DE CARRERA

1. Naturaleza jurídica.....	86
2. Elementos de la relación de trabajo.....	90
3. Ingreso del servidor público.....	96
4. Expedición del nombramiento como servidor público de carrera.....	99

5. Clasificación y rangos aplicables al servicio profesional de carrera.....	102
6. Evaluación del desempeño y certificación de capacidades, condiciones para la estabilidad y permanencia en el régimen de carrera.....	107
7. Causas de separación temporal y definitiva del régimen de carrera....	112

CAPITULO IV

SEPARACIÓN EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

1. Rescisión de la relación laboral.....	115
2. Causas de rescisión.....	121
3. Terminación de la relación laboral.....	125
4. Causas de terminación.....	126
5. Suspensión de la relación laboral.....	129
6. Cese de los efectos del nombramiento.....	130
7. Responsabilidad Administrativa.....	136
8. Reprobar la capacitación y la evaluación del desempeño.....	138
9. Procedimiento para efectuar la separación del trabajador del servicio profesional de carrera.....	140
10. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	142
11. Competencia del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	144
Conclusiones.....	147
Bibliografía.....	151

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo dar una semblanza general sobre la Separación de los Trabajadores en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Y las causas por las cuales son separados del Sistema de carrera.

El Servicio Profesional de Carrera nace en 2003, se presenta como un proyecto que pretende impulsar la profesionalización del servicio público, surge como una institución democrática, que funda por primera vez la carrera del servicio público con base en el mérito, la equidad y la igualdad de oportunidades.

Se crea como un instrumento para separar la política de la administración, sin embargo, estimo que dicho vinculo no se ha separado y ha repercutido en el desarrollo de los trabajadores del Estado.

El derecho mexicano ha hecho aportaciones importantes entre las cuales destaca los derechos en materia social, no obstante los derechos laborales no se hicieron extensibles a los trabajadores al Servicio del Estado por intereses personales de Carranza, éstos se rigieron por leyes del servicio civil sujetándose hasta la fecha por la incertidumbre en su estabilidad en sus empleos. El Presidente Cárdenas crea el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual rige las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y es hasta el año de 1960 en la que se adiciona el Apartado B al artículo 123 constitucional y en 1963 creada la Ley

Reglamentaria del artículo 123 Constitucional (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado) quedando excluidos de la Ley los trabajadores de confianza y sólo gozan de las medidas de protección al salario y de la seguridad social.

Al trabajador al servicio del Estado siempre se le ha discriminado, cabe recordar que el constituyente del 17, no excluyó a los trabajadores de confianza, por cuestiones políticas se les negó su derecho.

Con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se pretende otorgar estabilidad en el empleo a los servidores públicos de carrera, condicionando dicha estabilidad, sólo a un determinado grupo, para poder acceder a la Administración Pública Federal es necesario someterse a diversas pruebas, desde inscribirse en un determinado concurso, en una determinada plaza, vía electrónica, y cumplir con ciertos requisitos, de no cumplir con ellos es desechada la solicitud, el aspirante debe de acreditar varias pruebas para poder tener un lugar dentro de la Administración Pública Centralizada, una vez que acreditó sus pruebas ingresará a la administración.

En el capítulo I, se trataran los conceptos relacionados con el tema que nos ocupa, resaltando algunos aspectos relevantes sobre la Separación de los Trabajadores en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Así en el capítulo II, se expondrán los antecedentes laborales y del servicio profesional de carrera que han repercutido en el servicio profesional de carrera.

Por otra parte en el capítulo III, se analizará la relación jurídica bajo el régimen de carrera, la naturaleza jurídica de la ley, los elementos de la relación de trabajo, el ingreso del servidor público de carrera, expedición del nombramiento como servidor público de carrera, clasificación y rangos aplicables al servicio profesional de carrera, evaluación del desempeño y certificación de capacidades, condiciones para la estabilidad y permanencia en el régimen de carrera, causas de separación temporal y definitiva del régimen de carrera.

El último capítulo esta reservado para analizar la separación de los trabajadores en el servicio profesional de carrera, así como determinar las causales de rescisión, terminación, cese, suspensión, el procedimiento de separación y competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para determinar dentro de que figura jurídica laboral se puede encuadrar las causas de separación.

CAPITULO I

CONCEPTOS

1. Trabajador al servicio del Estado

Para poder definir el término de Trabajador al servicio del Estado, es necesario precisar el concepto de trabajador.

La Ley Federal del Trabajo define al trabajador como:

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

La noción de trabajador se caracteriza por tres elementos: la prestación de un servicio personal y la relación de subordinación, remuneración económica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el concepto de trabajador y lo ha definido como la persona obrero, jornalero, empleado, que desarrolla una actividad material o intelectual o ambos géneros con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario.

Se deben de tomar en cuenta ciertos elementos que resultan indispensables para que se de la relación de trabajo:

- El trabajador debe ser siempre una persona física.
- Esa persona física ha de prestar un servicio a otra física o moral.
- El servicio ha de ser en forma personal.

- El servicio ha de ser de manera subordinada¹.

Son trabajadores al servicio del Estado aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal. Aunque en forma de manifiesta inconstitucionalidad el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, extiende su aplicación para los titulares y trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de las Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, así como otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicio públicos²

Es aquella persona que presta 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.

Para el Dr. Mario de la Cueva “los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público, por lo tanto, los que prestan su trabajo en las actividades del poder público”³.

El Dr. José Dávalos menciona que los trabajadores al servicio del Estado son “las personas física que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de un nombramiento

¹ DÁVALOS, José, Derecho individual del trabajo, Porrúa, México, 2006, P. 86.

² MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995, p. 79.

³ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Porrúa, México, 2007, P.645.

expedido por autoridad competente o por figurar en lista de raya de los trabajadores temporales”.⁴

No obstante considero, que la definición que más se adecua es la del Dr. José Dávalos, en virtud de que la misma contiene los elementos necesarios para definir al Trabajador al servicio del Estado.

El Aparto B del artículo 123 constitucional hace referencia a funcionarios públicos, servidores públicos, trabajadores al servicio del Estado, trabajadores del Estado y servidores de la nación de manera sinónima, sin embargo, el artículo 108 constitucional señala que los funcionarios pueden ser sujetos de juicio político. No existe una clara distinción entre funcionario, servidor y empleado público.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 4 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podrá ser considerado el trabajador como de base o de confianza; el artículo 5 fracción II último párrafo de la Ley que nos ocupa, dispone que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo de Puestos del Gobierno Federal. El trabajador de confianza es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficacia y desarrollo económico o social y la que conforme a sus atribuciones que se le otorgan, actúa al amparo de una representación patronal que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.⁵

Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y gozarán del beneficio de la seguridad social, pero no tienen estabilidad en sus empleos, éstos desarrollan funciones de dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, control de adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesorías y consultoría. El artículo 5 de la Ley

⁴ MORALES PAULÍN, Carlos A, Op Cit, P. 79.

⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Letra P-Z, Porrúa-UNAM, México, 2007, P. 3699.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala quienes serán y los requisitos que se deban cumplir para ser considerado como trabajador de confianza.

Por exclusión serán trabajadores de base los no incluidos en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por el hecho de ser de base serán inamovibles y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente y solo podrán ser cesados por causa justa en los términos señalados en el artículo 46 de la citada Ley. Éstos tendrán permanencia, seguridad, desarrollo, estabilidad de empleo.

El trabajador al servicio del Estado se puede definir como la persona física que presta sus servicios personal y subordinadamente al Estado patrón, en razón de un nombramiento, pudiéndose considerar de base o de confianza, según las funciones que desempeñen.

2. Servidor público de carrera

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 108, introduce la acepción de servidor público de la siguiente manera:

Se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal, y Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral.

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 de poder público, tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada)⁶

Es la persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico e intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado⁷.

Son los representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial, federal y judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en las Cámaras del Congreso de la Unión, en los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o en el Departamento del Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones⁸.

Ahora bien, el servidor público se puede definir como la persona física que presta un servicio personal y subordinado al Estado patrón, con la justa retribución, dentro del sector centralizado o paraestatal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal centralizada, define al Servidor Público de Carrera como *“la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”*.

Cabe señalar, que deberá prestar sus servicios dentro de la administración pública centralizada, en razón de que el citado ordenamiento, señala que serán aplicables las disposiciones que estipula la misma, a las dependencias de la administración pública federal centralizada, dejando a

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho burocrático mexicano, Porrúa, México, 2002, P.146.

⁷ MORALES PAULÍN, Carlos A, Op. Cit. P. 87

⁸ GLOSARIO DE TÉRMINOS MAS USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998, P. 304.

consideración del sector paraestatal regirse por la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

El Servidor público de carrera es aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o de servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado⁹.

Serán servidores públicos de carrera aquellas personas físicas que desempeñen una o varias actividades dentro de la Administración Pública Federal Centralizada y que cumplan con las obligaciones y funciones esenciales que la Ley de la materia señale. Los Servidores Públicos de Carrera son las personas físicas que desempeñan un puesto de confianza en alguna de las dependencias que integren la Administración Pública Centralizada.

Los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Son eventuales aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño y los que hubiesen ingresado con motivo de los casos excepcionales señalados en el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y aquellos que ingresen con motivo de un convenio y los servidores públicos de carrera titulares, serán aquellos que ingresaron al Sistema a través de un concurso de selección, serán nombrados y removidos en los casos y procedimientos previstos en la Ley en cita.

Al servidor público de carrera también se le suele denominar como servidor profesional de carrera.

⁹ GUERRERO, Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, UNAM, México, 2003, P.12.

3. Servicio profesional de carrera

El Servicio profesional de carrera es un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y capacidad profesional, en lugar de la ideología o los vínculos partidarios o personales.¹⁰ Es un sistema de administración de recursos humanos para el sector público que trae, retiene, motiva y forma a los hombres y mujeres más aptos para desempeñarse en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite en los cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficiencia.

Se encarga de regular el acceso a la Administración Pública Centralizada de los servidores públicos, mediante mecanismos que permiten valorar las capacidades de cada uno de ellos, basándose en el sistema de méritos y de igualdad de oportunidades.

Es un sistema que sirve para 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 de la función pública para beneficio de la sociedad. El servicio profesional de carrera busca la eficiencia administrativa incorporando principios, promociones conforme al mérito.

Alejandro Carmona Prantl,¹¹ define al servicio profesional de carrera, *como el conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como la legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, eficacia, entre otros, que regulan el ingreso, formación, capacitación, en su caso, certificación de competencias, permanencia, movilidad, separación del personal público y, en consecuencia, definen los derechos y obligaciones de los servidores*

¹⁰ ARGÜELLES, Antonio, Retos y Propuestas "El Servicio Público", Fundación Mexicana cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, P. 53.

¹¹ El servicio profesional de carrera en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, IAPEM, México, 2006, P. 57.

públicos, ello mediante métodos de evaluación competitiva y periódicamente efectuados, en lo que se puede apreciar la experiencia en la materia, el desempeño, entre otros, que sea operado por figuras colegiadas de servidores públicos o de ser posible por órganos o instituciones autónomas, para que garantice la objetividad, la imparcialidad, la credibilidad y la confiabilidad necesaria para su éxito.

Por otra parte, el servicio profesional de carrera se considera como la carrera administrativa que se encuentra dentro del servicio público que está regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y promoción, con base en un sistema de méritos,¹² que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para el ascenso.

Por servicio profesional de carrera, se entiende un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. “Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes y de los premios y castigos de los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna, remuneraciones) varían de un sistema a otro”.¹³

Para Omar Guerrero, el servicio profesional de carrera es un sistema, cuyo objeto será posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, concientización, profesionalización,

¹² Significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable de ocupar los puestos públicos y todos los nombramientos están basados únicamente en el mérito, en sentido de idoneidad para el trabajo. GUERRERO, Omar, Op. Cit. P. 7.

¹³ Profesionalización del Servicio Público en México, Hacia la Innovación y la Democracia, “Memorias”, Universidad Iberoamericana, México, 2003, P.22.

desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del servicio público, a fin de responder a las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales de trabajo y al cumplimiento de la misión de la administración pública del Estado.

Al servicio profesional de carrera, se le suele denominar también como función pública y servicio civil de carrera; por lo que respecta, el servicio civil de carrera es considerado, como una expresión que proviene del sistema británico y que se utiliza como sinónimo de actividad pública, servicio administrativo o servicio público.¹⁴ Se da el término de servicio civil para poder diferenciarlo del servicio militar.

Servicio civil de carrera “es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y los resultados de su desempeño”; tiene como propósito asegurar que quienes ocupen los puestos en la Administración Pública acrediten las mejores aptitudes profesionales.

Conjunto de actividades llevado a cabo por los ciudadanos que, en su calidad de servidores públicos, coadyuvan al cumplimiento del quehacer gubernamental.¹⁵

La organización de las Naciones Unidas (ONU) ha definido al servicio civil de carrera como el cuerpo político, pertinente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un servicio civil son: una Ley básica de administración de personal de servicio civil, y un organismo responsable de su aplicación.

Servicio civil de carrera para Miguel Duhalt K. “es el conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos basados en

¹⁴ NAVA NEGRETE, Alfonso, Diccionario Jurídico Mexicano, T II, 7ª edición, México, Porrúa-UNAM, 1994, P.1498, obra citada por el Dr. José Dávalos, El Servicio Civil de Carrera de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal y de los Peritos, Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época N° 3, PGR, México, 1998, P. 23.

¹⁵ Ídem

las técnicas de Administración de Personal más conocidas para mejorar los recursos humanos de la Administración Pública”.¹⁶

Francisco Rojas¹⁷ considera que el servicio civil de carrera es la respuesta del gobierno a una vieja aspiración de los servidores públicos que permitirá su mejoramiento permanente y otorgará la seguridad laboral a que tiene derecho.

De acuerdo con lo expresado por el Lic. Esteban Moctezuma Barragán, el servicio civil de carrera es “un método de administración de personal público cuyas principales características son el ingreso, el concurso de selección o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo”.

El servicio civil de carrera, es el sistema reglamentado a través del cual se regula la selección, contratación, ascenso, promoción, formación y retiro de los servidores públicos, mediante mecanismos que otorguen la posibilidad de hacer una carrera al interior del servicio público.

David Arellano Gault, considera al servicio civil de carrera como “una institución creada para separar la política de la administración, para asegurar que los políticos electos no puedan manipular arbitrariamente la función pública del gobierno, sino que está encargada de profesionales, a gente que no debe de sus puestos al partido o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, a su desempeño, a sus capacidades y a su desempeño.”

Función Pública, “es la función administrativa que implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público”. Es la relación jurídico-laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.

¹⁶ DUHALT KRAUSS, Miguel, La Administración de Personal en el Sector Público. “Un enfoque sistémico”, INAP, México, 1972, P.18.

¹⁷ El servidor público y la renovación moral, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984, P. 6

Discrepo con la definición antes señalada, en razón, de que por la naturaleza jurídica que trae aparejada la celebración contrato laboral (nombramiento), entre el Estado patrón y el trabajador, no puede considerarse como un contrato de índole administrativo, pues el vínculo que une a éstos es de carácter laboral y existe una relación de supra-subordinación.

Humberto Delgadillo considera que la función pública corresponde a la manifestación externa del poder del Estado, no a su estructuración interna, ni la situación jurídica de sus partes, y menos el conjunto de funcionarios; por lo tanto, cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se estudia es el régimen jurídico de los servidores públicos frente al Estado. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernador, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

Por servicio profesional de carrera, se entiende como la función que se encarga de regular los recursos humanos, para desempeñar funciones inherentes al Estado, y cuyo ingreso, será a través del mérito y con base a las evaluaciones para lograr su ingreso y permanencia en la administración pública federal centralizada.

4. Administración Pública Federal

Manera de referirse a la estructura burocrática que auxilia al titular del Poder Ejecutivo a cumplir con sus funciones.

Es el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos, desde ese punto de vista la administración pública se centraría principalmente en la planeación,

organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno¹⁸.

Por administración pública se entiende aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo esta la responsabilidad. De esta manera la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: Orgánico, como su nombre lo indica se refiere al órgano u órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, es la actividad que desempeña este órgano o conjuntos de órganos.

La administración pública es considerada como “el conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la Federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos”.

La administración pública aparece desde que el hombre se empieza a organizar en sociedad, en la cual ya se cuenta con la presencia de una autoridad que subordina y rige las actividades del resto del grupo o sociedad y se encarga de proveer y satisfacer las necesidades colectivas fundamentales.

Gabino Fraga, considera a la administración pública como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.

Por su parte, Acosta Romero afirma, que la administración pública es parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial) su acción es continua y

¹⁸ GIL DÍAZ, Francisco, Lecturas básicas readministración y políticas públicas “Fundamentos Políticos de la Teoría de la Administración Pública”, El Colegio de México., México, 2000, P.49.

permanente; siempre persigue el interés público; acepta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales,
- b) Elementos patrimoniales,
- c) Situación Jurídica y,
- d) Procedimiento técnico.

En México el Poder Ejecutivo es unipersonal y deposita su ejercicio en el Presidente de la República, que es al mismo tiempo Jefe del Estado, Jefe de Gobierno y Jefe de la Administración Pública; así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado.¹⁹

El artículo 90 constitucional, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

Se puede definir a la administración pública central, como el conjunto de dependencias administrativas integrado por: Presidente de la República, Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.

El Ejecutivo Federal, conforme a las disposiciones aplicables, se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Entidades Paraestatales. Dentro de la administración pública centralizada, se encuentra la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; por otra parte, los Organismos

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., P. 125.

descentralizados se localizan las empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de crédito, la Institución de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, define las atribuciones de las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de la Función Pública;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- Procuraduría General de la República.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios políticos que define el Presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se precisa que las dependencias tendrán igual rango y en ellas no habrá preferencia alguna.

La administración pública federal “es el conjunto de órganos que auxilian al Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa; se compone de la administración centralizada y paraestatal que consigna la Ley Orgánica de la Función Pública Federal”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Entre el Ejecutivo Federal y la administración centralizada existe una relación jerarquizada que subordina a ésta el poder de aquel. Dicha relación implica una serie de poderes de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el Jefe de la administración pública y una clara relación de supra a subordinación entre el Jefe de la administración pública y sus dependencias. Por lo que se refiere a la administración paraestatal, este poder no existe formalmente, y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley Orgánica o por el Acto Jurídico que les de origen, así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.²⁰

5. Nombramiento

Acción y efecto de nombrar, despacho o documento en el que se designa a alguien para un cargo. Documento gubernamental mediante el cual se asigna un puesto público a determinado individuo.²¹

El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera es considerada como el formulismo en la designación de una persona para que

²⁰Ibíd., p. 128

²¹DÍAZ GÓNZALEZ, Luis Raúl, Diccionario Jurídico para contadores y administradores, México, 2002, P.89.

desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo; y la segunda se refiere al documento mismo que contiene esa designación.

El nombramiento es el medio a través del cual se ha investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado.²²

Para que exista una relación de trabajo entre el Estado Patrón y sus Trabajadores, es necesario que exista la figura de nombramiento, en virtud de que el trabajo que desempeñan los servidores públicos no puede ser considerado como factores de la producción, por que el Estado no regula actividades correspondientes al capital, porque las funciones que desarrolla el Estado no persiguen un fin económico.

Es un convenio que permite establecer la relación laboral con el Estado, se fundamenta en la facultad que éste ejerce a través del titular de su órgano ejecutivo para celebrar este tipo de actos, ya que directamente sé autoriza a otro funcionario para que en su representación lo haga.²³

Es un documento en el cual consta de la designación de una persona determinada, para desempeñar un cargo o empleo público y formaliza la relación jurídica de trabajo con el titular de la dependencia respectiva.

Acto jurídico por el cual un individuo entra al servicio público es un acto-condición, que tiene por efecto jurídico, investir a un individuo de una situación legal y reglamentaría.²⁴

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, manifiesta:

“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por funcionario facultado

²² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. P. 262.

²³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993, P.594.

²⁴ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, El Derecho de la Función Pública, ECAZA, México, 1998, P.204.

para extenderlo o por estar incluidos en la lista de raya de trabajadores temporales, o por obra determinada o por tiempo fijo”.

Se puede definir al nombramiento como un contrato de trabajo, cuyo acuerdo de voluntades se perfecciona a la firma de la protesta del mismo, por parte del trabajador. Es decir, en el momento en que solemnemente promete cumplir diligentemente con las funciones públicas que se deriven del puesto del que tome posesión.²⁵

Requisitos que deben contener los nombramientos de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, los que determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. Duración de la jornada de trabajo;
- V. Sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe, en ningún caso el cambio de los servidores públicos de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

Por lo antes expuesto, se puede establecer que el nombramiento es un documento unilateral que obliga al trabajador a prestar un servicio

²⁵ MORA ROCHA, J. Manuel, Elementos Prácticos de Derechos del Trabajo Burocrático, PAC, S.A. de C.V., México, 1992, P.40.

subordinado al Estado-Patrón, en el cual se fijan los derechos y obligaciones que origina la relación de trabajo y se determina el carácter del mismo.

6. Valoración

Conjunto de normas basadas en la preferibilidad, son propuestas que permiten ordenarlos en sistema jerárquico.

Valorar estimar la valía o cualidades de alguien o de algo.

Del Latín *aestimo*, valorar, estimar; valor-oris, señalar el valor que corresponde a su estimación.

El derecho y la valoración de referirse al concepto de sociedad, para la valoración jurídica del trabajo son fuentes inspiradoras e imperativas del derecho los principios de justicia social plasmado en el artículo 123 constitucional.²⁶

7. Capacitación

Acción y efecto de capacitar o capacitarse; preparación de alguien para hacer algo.²⁷

Norma establecida en la Ley Federal del Trabajo que obliga a toda entidad o empresa a proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, para elevar la producción y productividad y contribuir al logro de objetivos institucionales o empresariales, para lo cual es necesario que todo personal participe activamente.

Es el aprendizaje que lleva a cabo una persona para superar el nivel de sus conocimientos, mejorar su aptitud técnica o manual en sus actividades útiles o adquirir un grado profesional en una ciencia o arte. En

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., P. 3866.

²⁷ CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Diccionarios jurídicos temáticos, "segunda serie, Derecho Laboral", Volumen 4, Oxford, México, 2002, P. 31.

materia laboral se pretende que con la capacitación el trabajador mejore sus ingresos y alcance un nivel de vida más elevado. Además, en nuestro derecho constitucional la formación profesional ha adquirido la categoría de garantía social al haberse establecido métodos y sistemas para que las clases trabajadoras se capaciten y estén preparadas constantemente para actuar dentro de cualquier proceso tecnológico y operar cualquier nuevo mecanismo o aparato que la ciencia crea y perfecciona de manera constante.²⁸

El artículo 44 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, define a la capacitación como:

“Los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la administración pública”.

La inducción, preparación y actualización, constituyen un progreso integral orientado a formar propiamente al servidor público desde su ingreso hasta su egreso de la carrera.²⁹ La capacitación es la dotación específica de destrezas, para ejercitar ciertas tareas.

Todo trabajador tendrá derecho que se le proporcione la capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad conforme a los planes y programas que se formulen para ello, la capacitación podrá ser proporcionada en las instalaciones de la institución de ser posible, de no ser así se llevarán a cabo en institutos o escuelas.

Los objetivos de la capacitación deberán sujetarse a lo siguiente:

- En materia de unidad de la enseñanza se vigilará el desarrollo de los planes y programas que se pongan

²⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., P. 476.

²⁹ *Ibíd.* P. 477

en ejecución, fiándose además los términos y los periodos de cada curso.

- Incrementar la productividad institucional a partir de un aumento de su eficiencia.
- Preparar al trabajador para desarrollar en forma óptima las funciones de su puesto.
- Deberá integrarse grupos coherentes o de ser posible, instalarse para un adecuado entrenamiento, instituciones especializadas en cada rama.
- Se cuidara que los conocimientos y habilidades que adquiera el trabajador sean actuales y corresponda a la actividad que desarrolle en el centro de trabajo.
- El trabajador deberá estar informado de la aplicación de la nueva tecnología relacionada con su actividad profesional.
- La preparación que reciba el trabajador habrá de permitirle mejorar sus aptitudes para estar en condiciones de ocupar una vacante o puesto de nueva creación u obtener un ascenso.
- La capacitación y el adiestramiento deberá permitir al mismo tiempo que el trabajador mejore sus aptitudes y el incremento de la productividad de su centro de trabajo.

La capacitación en la Ley del Servicio Profesional de Carrera tiene como propósito: Establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la

dependencia, y e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

La capacitación debe ser un instrumento mediante el cual, el servidor público alcance un mayor nivel de desarrollo, que les permita encontrar mejores formas de hacer su trabajo, con mayor creatividad orientado a resultados y que sea productivo. Es la oportunidad que tiene el servidor público para alcanzar un mejor desarrollo profesional y así aspirar a otros cargos o simplemente mejorar en el que ostente, con el interés de dar una mejor respuesta a las demandas de la sociedad.

Es la adquisición por parte de un trabajador, de los conocimientos y experiencia necesarios que le capacitan para el ejercicio normal del oficio o profesión en la rama de actividad productiva de que se trate. A tal efecto, que el Estado esta obligado a establecer escuelas de formación profesional, en las que se proporcionen las enseñanzas para lograr una capacitación suficiente para el desempeño adecuado de las funciones laborales.

8. Evaluación

Proceso que tiene como finalidad determinar el grado de eficiencia y de eficacia, con que han sido empleados los recursos destinados a alcanzar los objetivos previstos, posibilitando la determinación de las desviaciones y la adaptación de medidas correctivas que garanticen el cumplimiento adecuado de las metas presupuestadas.³⁰ Acción y efecto de evaluar, estimación de conocimientos adquiridos y las aptitudes desarrolladas por un alumno en un periodo determinado.

Evaluación significa hablar de alguien que califica, valora, calcula u opina sobre el desempeño de alguien más.

³⁰ GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Op.Cit. P. 164.

La evaluación es proceso que implica:³¹

- a) Identificar los efectos provocados por la acción o el conjunto de acciones que se van a evaluar;
- b) Aplicar una escala de medición, ya sea nominal, ordinal o de intervalo, a los efectos identificados;
- c) Comparar las medidas obtenida con otra que sirva de parámetro para la evaluación.

La evaluación puede referirse a personas, instituciones o programas y puede aplicarse ante, durante o después del desarrollo de la actividad a evaluar. Medición de rasgos, atributos o comportamientos con fines de comparación. En la lengua inglesa la palabra *Evaluation* hace referencia al proceso técnico de medición y comparación de resultados contra estándares esperados.³²

La evaluación es un aspecto fundamental, porque permite determinar la probidad, calidad y capacidad de los servidores públicos que lo integran.

El artículo 54 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera define la *evaluación del desempeño* como:

“El método mediante el cual se mide, 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”.

Proceso mediante el cual, se asigna un valor integral al conjunto de resultados y comportamientos profesionales de un servidor público en un periodo específico, en sus capacidades y perfil determinado para el puesto

³¹ MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, IFE-INAP, México, 2000, P.126.

³² *Ibíd.* P. 196

que ocupa. La evaluación del desempeño busca reconocer el talento y favorecer el desempeño sobresaliente y el mérito a partir del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. La evaluación del desempeño, será parte de un sistema de evaluación completo, que incluirá la valoración de metas de desempeño colectivo, estándares de actuación profesional y, en su caso, las actividades extraordinarias y las aportaciones realizadas por los servidores públicos de carrera.

9. Despido

(lat. Expetere) arrojar, desprende, soltar una cosa. Alejar de sí a uno, prescindiendo de sus servicios. Disolver el patrón o empresario en forma unilateral, el contrato o relación de trabajo renunciar al trabajador a su empleo, puesto u oficio.³³ Ruptura unilateral de un contrato antes del tiempo que en él se establece.

“El despido es el acto unilateral por el cual el patrón le hace saber al trabajador que prescinde de sus servicios, equiparándose al mismo la circunstancia de que impida por cualquier medio que el obrero ejercite el derecho que le da su contrato a desempeñar el trabajo o que se rehúse a ministrarle éste”.³⁴

Disolución del contrato, fundada o no en causa justa, por voluntad unilateral de un patrón.

Dr. Mario de la Cueva, señala que despido es el acto por el cual el patrón hace saber al trabajador que rescinde la relación de trabajo, y que, en consecuencia, debe retirarse del servicio.

³³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, tomo I, México, 2000, P. 508.

³⁴ Desaparecida Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis ejecutoria que corresponde a la Sexta Época, Seminario Judicial de la Federación, t. XXIV, Quinta parte, P. 46 AD 3945/58. Pablo Quiroga Treviño, 8 de junio de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Gilberto Valenzuela.

Ruptura unilateral de la relación de trabajo por parte del patrón. Dicha ruptura puede ser por causa justificada e injustificada.³⁵

El Dr. Néstor de Buen considera, que el despido es un acto unilateral a virtud del cual el patrón da por terminada la relación laboral invocando una causa grave de incumplimiento imputable al trabajador.

El despido no implica la extinción de la relación laboral, pues esa extinción está condicionada a que la autoridad laboral confirme la validez de dicho despido; mientras esto sucede se abre un compás de espera que es en realidad una suspensión de la relación laboral.

Una vez que la autoridad laboral confirma la justificación del despido, o sea, que lo considere apegado a derecho, la relación laboral se extingue.³⁶ Pero si lo considera injustificado, la relación laboral no termina y se debe reanudar, con la reinstalación del trabajador y todas las consecuencias legales que traen consigo, como el pago de salarios vencidos, derecho de antigüedad, etc.

Es el acto unilateral de voluntad del patrón, no siempre trae aparejada la ruptura del contrato o relación. El patrón no podrá dar por terminada, anticipadamente, la relación de trabajo, salvo que el trabajador incurra en una causa grave.

Su fundamento se encuentra en el artículo 123 constitucional fracción XXII del apartado A, interpretado a contrario sensu. Decisión unilateral tomada por el patrón para poner fin a la relación laboral que los unía.

³⁵ SANCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, Diccionario de Derecho Laboral, Oxford, México, 2005, P. 52.

³⁶ DÁVALOS, José, Derecho individual del trabajo, Op. Cit. P. 141.

10. Suspensión

Suspensión acción y efecto de suspender o suspenderse, corrección gubernativa que priva a todo o en parte del uso del oficio, beneficio o empleo o de sus goces o emolumentos.³⁷ Tiempo en que el trabajador está sin trabajar o percibir salario alguno como consecuencia de una sanción.

Interrupción temporal de un contrato individual o colectivo de trabajo por causas ajenas al trabajador o al patrón. La suspensión de la relación de trabajo implica el cese temporal de la relación de trabajo, por lo que una vez superada la suspensión de trabajo debe reiniciarse la relación de trabajo.³⁸

Es la cesación temporal de los efectos legales de un contrato individual de trabajo, por causas ajenas a la voluntad del trabajador o del patrono, sean personales o naturales, durante cuya subsistencia no desaparece la relación jurídica existente entre las partes, pues se reanuda una vez que las causales que la originaron permite normalización de los derechos y obligaciones contraídas por las partes.

La suspensión para el Dr. Mario de la Cueva “es una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones individuales de trabajo, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando adviene alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo”.

La suspensión de la relación laboral se contempla como una necesidad social a efecto de preservar al trabajador de contingencias que no le sean propias o cuando sean propias, deban subsistir los términos de su contratación de la que no resulte directamente responsable.³⁹

³⁷ *Ibíd.* 154.

³⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., P. 3609

³⁹ *Ídem*

Para Alberto José Carro Igelmo, la suspensión es el cese temporal del trabajador de ejecutar una obra o prestar un servicio, así como de otros derechos y deberes propios de la relación laboral, ante la presencia de ciertas causas fijas por la Ley o estipulada por contrato.

La suspensión de las relaciones de trabajo *individuales* son una institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones suspendiendo la producción de sus efectos, sin alguna responsabilidad para el trabajador y el patrón, cuando se advierte alguna circunstancia, que impide al trabajador la prestación de su trabajo.⁴⁰

El artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisa que la suspensión temporal de la relación laboral de un trabajador no significa el cese del mismo.

Las consecuencias de la suspensión serán la no prestación del servicio y el no pagar el salario sin responsabilidad tanto para el trabajador como para el patrón, y existen otras en beneficio para los trabajadores.

- a) La continuidad en los beneficios de la seguridad social;
- b) Temporalidad;
- c) Reserva de la plaza del trabajador;
- d) Inalterabilidad del nombramiento.⁴¹

El artículo citado menciona las causas por las que pueden ser suspendidos temporalmente los trabajadores y consisten en:

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para que las personas que trabajan con él, y;
- II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal

⁴⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. P. 350.

⁴¹ *Ibíd.*, P. 351

Federal Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciera alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

Toda suspensión deberá ser temporal, pues de no suceder implicaría o daría motivo a otro tipo de rompimiento de la relación laboral, desaparecidas las causas que hayan dado origen se reanudarán las actividades del trabajador. La suspensión constituye una regla elástica del derecho mexicano, que permite al trabajador faltar a sus labores en determinadas condiciones o solicitar en forma legítima la interrupción temporal de sus actividades; pero a su vez faculta al patrono a proceder al cierre parcial o total de la empresa o negociación, mientras subsistan situaciones de emergencia que resulten preferibles a las de una cesación total de actividades.⁴²

11. Separación

Separación (Lat. Separatio) Acción y efecto de separar o separarse. Separar (Lat. Separare) destituir de un cargo o empleo al que lo tenía.⁴³

Constituye la terminación del nombramiento de los servidores públicos de carrera, los cuales pueden ser de manera voluntaria, cuando la separación del cargo originada por causas donde la responsabilidad no fuera atribuible a la Institución como por ejemplo, la renuncia formulada por escrito, por muerte del trabajador; por jubilación. De naturaleza involuntaria,

⁴² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. Op. Cit., P. 3609.

⁴³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Op. Cit. P. 1440.

cuando fuera originada por causales que se establecerían en la Ley de la materia, estas causales pueden ser por incumplimiento reiterado de cualquiera de las obligaciones que prevé la Ley del Servicio Profesional de Carrera; hacerse acreedor a alguna de las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o la segunda evaluación del desempeño y cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente de manera recurrente en los términos que señale el reglamento.

Se encargará de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema.

Es la baja que puede surgir de la renuncia aceptada, de la invalidez o jubilación, cese o destitución.

Acto mediante el cual, se deja de pertenecer a la Administración Pública de manera definitiva.

La separación en el servicio profesional de carrera, se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales, un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspende temporalmente sus derechos.⁴⁴

Ésta integrada por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos, las causales que motivan el procedimiento que sigue directamente la Dirección General de Recursos Humanos o su equivalente, son:⁴⁵

- Renuncia del servidor público (Fracción I del artículo 60 de la LSPC);

⁴⁴ SEPÚLVEDA IÑIGUIZ, Ricardo, Ley del Servicio Profesional de Carrera: “un paso hacia la modernización mexicana”, Porrúa, México, 2005, P. 13.

⁴⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Servicio profesional de carrera, ¿Para que?, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005. P. 299.

- Defunción del servidor público (Fracción II del artículo 60 de la LSPC);
- Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena privativa de libertad. (Fracción III del artículo 60 de la LSPC);
- Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos que implique separación del servicio o reincidencia del servidor público. (Fracción V del artículo 60 de la LSPC).

Las causales que motivan el procedimiento en el que el titular de la dependencia u órgano desconcentrado determina la separación, previa comunicación e integración del expediente respectivo por la Dirección General de Recursos Humanos, son:

- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño. (Fracción VI del artículo 60 de la LSPC);
- Obtener una evaluación del desempeño deficiente. (Fracción VII del artículo 60 de la LSPC);
- Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales, en los términos del artículo 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

12. Reinstalación

Reintegración de un trabajador a su puesto de trabajo.

Es la restauración o restablecimiento del trabajador en sus derechos dentro de una empresa; derechos que son constancia de la situación jurídica objetiva creada entre el trabajador y el patrono en virtud de la empresa de los servicios.⁴⁶ Son los derechos otorgados a los trabajadores en los casos de despido injustificado.

⁴⁶ DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. P. 254

La disposición constitucional que otorga los derechos por despido dice que el patrono “estará obligado, a elección del trabajador...”, a reinstalarlo en su trabajo o a indemnizarlo.

El diccionario de la Real Academia, expresa que reinstalar es volver a instalar y de este verbo dice que significa poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio, poner o colocar en su lugar debido algo.

La reinstalación en el trabajo constituiría en poner al trabajador nuevamente en posesión de su empleo, pero no se trata de una posesión que se pueda llamar física, sino de una jurídica, quiere decir, un restablecimiento o restauración del trabajo en los derechos que le correspondía en la empresa, de esos derechos que son la consecuencia jurídica objetiva que se crea entre el trabajador y el patrono, consecutiva de la relación jurídica de trabajo.⁴⁷

Esa reinstauración de derechos comprende no solamente aquellos derechos de los que ya disfrutaba antes del despido, sino también los que debió adquirir por la prestación de su trabajo durante el tiempo que estuvo alejado de él.

La reinstalación obligatoria proporciona a los trabajadores la certeza de que no podrá ser despedido en tanto no ofrezcan un motivo para ello. En caso de un riesgo de trabajo, el patrón reinstalará al trabajador y lo reintegrará a las labores que venía desempeñando.

Es la restauración del trabajador en sus derechos incluye el disfrute de aquellos que logró adquirir con anterioridad de su despido, así como los que debió haber adquirido mediante la prestación de servicios, durante el periodo que subsistió la suspensión.

⁴⁷ *Ibíd.* P. 254.

Con frecuencia se ha objetado, que el reconocimiento de la reinstalación obligatoria como expresión de estabilidad absoluta en el empleo, resulta antijurídica, pues desnaturaliza el contrato de trabajo, pretendiendo prescindir de la voluntad de los patrones, a parte de romper con el principio de que nadie puede ser forzado a recibir el trabajo sin su libre y total consentimiento (interpretación en contrario del artículo 5 de la Constitución).⁴⁸

La reinstalación es la restitución de los trabajadores en el pleno goce de sus derechos laborales, como consecuencia del despido injustificado por parte del patrón.

13. Indemnización

Reparación de un daño o perjuicio. Cantidad económica que puede percibir el trabajador con causa o extinción de la relación laboral.⁴⁹

Es la obligación patronal de otorgar un pago extraordinario al trabajador, en algunos casos, o a sus familiares en otros, en calidad de reparación económica por un daño sufrido, ya sea en su actividad.

La indemnización es, la entrega de una suma de dinero equivalente a una parte del salario que ha devengado el trabajador, para resarcirlo de la falta de ocupación en que se encuentre en un momento dado, debida a causas ajenas a su voluntad; o para atemperar esta circunstancia; por analogía han sido extendidos sus efectos al pago de una compensación por incapacidad o muerte del trabajador a consecuencia de un riesgo de trabajo. El derecho a la indemnización el resarcimiento en beneficio del trabajador, por la terminación de la relación de trabajo por causas ajenas a él.⁵⁰

⁴⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., P. 3281.

⁴⁹ TRUEBA URBINA, Alberto, Diccionario de Derecho obrero, Ediciones Botas, México; 1957, P.206.

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., P. 2000.

Según los autores Rouast y Durand, definen a la indemnización en siete características.⁵¹

- a) La indemnización debe ser exclusiva a una relación de trabajo;
- b) Es obligatoria para el patrón, ya sea que tenga su origen en la ley, en el contrato o en una sentencia arbitral;
- c) El derecho del trabajador a percibir cualquier indemnización ha de estar subordinado al hecho de la prestación del servicio durante un determinado tiempo, en cualquier empresa;
- d) La relación de trabajo debe quedar disuelta una vez echa efectiva la indemnización;
- e) La disolución del contrato de trabajo ha de provenir del empresario, sea o no el despido injustificado; el trabajador puede por sí mismo, aun cuando sea por causas imputables al patrón, quien rescinda su contrato de trabajo;
- f) El empresario siempre será liberado de cualquier obligación si la disolución es consecuencia de una falta grave en que haya incurrido el trabajador, y;
- g) Está reserva a favor del personal para la cual ha sido instituida, o se extiende a otra persona o grupo; para ellos la indemnización a los familiares del trabajador obedece al principio, pero no el que norma el pago de las indemnizaciones.

El pago de la indemnización corresponde, al principio de estabilidad y permanencia en el trabajo. No se puede hablar de indemnización sino existe culpa o dolo; la indemnización presume, por ello el carácter de ilícito del despido y tal licitud, presume a su vez, el derecho del trabajador a la conservación de su empleo hasta que intervenga una causa que justifique el vínculo contractual de cualquier naturaleza. Es una retribución económica cuando sobreviene una separación injusta. La indemnización tiene su fundamento en el despido sin justificación.

⁵¹ Ibíd. P. 2001.

La indemnización es una especie de resarcimiento de daños a que; el patrón se encuentra obligado en caso de que interrumpa la relación de trabajo sin causa justa.⁵²

En la Constitución de 1917, quedó como garantía del trabajador el pago de una indemnización bajo determinadas circunstancias, se dijo que si un patrono se negaba a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por una junta de conciliación y arbitraje, independientemente de darse por terminado el contrato de trabajo, quedaba obligado a indemnizar al trabajador. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir con el contrato, mediante el pago de una indemnización. La legislación mexicana es quizá la más liberal en materia de cumplimiento de indemnizaciones laborales, pero al mismo tiempo la que permite mayor objetividad en la apreciación jurídica de la obligación patronal. La norma de una indemnización laboral, no debe buscarse en las causales que pueden darle origen, sino al principio rector de toda relación de trabajo: el derecho de trabajador a permanecer en él mientras no se presenten circunstancias extremas que no obliguen a su ruptura. La indemnización es sólo una forma de resarcir al trabajador cuando por causas ajenas a él se ve obligado a desempeñar su actividad ordinaria, asimismo, la indemnización también se puede entender como el pago de cualquier incapacidad o la indemnización por muerte o consecuencia de un riesgo profesional.⁵³

14. Sanción Administrativa

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los factores de la ley no administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento administrativo.⁵⁴

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem. P. 2003.

⁵⁴ Ídem. P. 3413.

El daño que se causa por la infracción o ilícito administrativo, a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general titulados por la ley, tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en una sanción administrativa.

Garrido Falla define a la sanción administrativa no como un castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido, y se distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.

Se entiende como sanción administrativa al medio represivo. Es el ejercicio de la potestad sancionadora que impone la administración sanciones que ya solamente por el hecho de emanar de ellas han de merecer el calificativo de sanciones administrativas.

En la práctica cumple con los distintos objetivos como preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios tributarios o de castigo. Predomina la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, prevalece el poder punitivo de la administración a su poder ejemplificador o meramente correctivo.

El fundamento se encuentra en el artículo 21 constitucional, el cual reza:

“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por la falta de infracciones de los reglamentos gubernativos”.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, señala las sanciones por falta administrativa en:

- I. Amonestación Privada o Pública. Será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el jefe inmediato
- II. Suspensión de empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; interpuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica; Será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Interpuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

CAPITULO II

ANTECEDENTES

1. Laborales

A. Constitución de 1917

El movimiento revolucionario estallado en 1910, culminó con la proclamación de la nueva Carta Magna de 1917, esta Constitución es el resultado de las ideas revolucionarias del siglo XIX, que lograron el restablecimiento de la República, popular, democrática y federal, configurando un orden jurídico, político y social, el cual parte de la guerra de independencia. Sin embargo, debido al movimiento social que vivió México durante los primeros años del siglo XX, el país se encontraba en conflictos sociales y políticos; Carranza se dio a la tarea de consolidar y hacer transformaciones sociales económicas que la nación necesitaba urgentemente, presentó su proyecto al Constituyente, el cual seguía con las líneas generales de la Constitución de 1857.

Los problemas internos que vivía el país no cesaban, el poder prolongado y creciente de Carranza fue puesto en entre dicho por varios grupos de revolucionarios,⁵⁵ en un intento de resolver el problema, hubo dos convenciones, la de México y la de Aguascalientes, el resultado fue contrario a lo que se esperaba y se desató un enfrentamiento de ideas y posiciones sociales y políticas de los grupos reunidos, surgió nuevamente una era de

⁵⁵ CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, P. 108.

violencia y el Presidente de la República tuvo que recurrir a las armas y a la negociación.

Carranza publica dos decretos presidenciales, en el primero convoca a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857, el segundo decreto, fijaba la celebración de las elecciones de diputados el 22 de octubre de 1916.

Se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que la Asamblea se reuniría en la Ciudad de Querétaro y quedaría instalada el 1 de diciembre de 1916.

Venustiano Carranza leyó su discurso y entregó su proyecto de Constitución reformada, explicó la situación que vivía el país, reconoció a la Constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva.⁵⁶ Señaló cómo los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo, el principio de soberanía y el sistema federal ahogado por el poder central. Se señaló las principales reformas que proponía a la Constitución de 1857, la cual formó la estructura política del país. Surgieron voces jacobinas, que expresaron la necesidad de unificar nuevos principios que tuvieran la capacidad de producir una verdadera nación que el momento histórico exigía,⁵⁷ en los considerandos se explicó que la Constitución de 1857, a pesar de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas, que en ella se corría el peligro de que el Poder Ejecutivo absorbiera a los otros dos poderes, creando una nueva tiranía.

Respecto del proyecto de Carranza, muchos jóvenes revolucionarios radicales se opusieron ya que querían transformar la estructura económica de las instituciones jurídicas, con una visión más futurista y adelantada que la del Jefe Constitucionalista.

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, *La Constitución de 1917*, Porrúa, México, 1998, P. 62.

⁵⁷ *Ibíd.* P 110.

Fueron largos y profundos los debates del Constituyente de Querétaro, se hicieron presentes las voces como la del Diputado Héctor Victoria, Ing. Pastor Rouaix, José Natividad Macías, Luis G. Manzón, Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, entre otros, las garantías sociales se fueron conformando como parte medular de la obra del constituyente. El Constituyente de 1917 dio vida a los artículos 3, 5, 27, 123 y 130.

El proyecto del artículo 3 del Jefe Constitucionalista, establecía la libertad de enseñanza, pero, sería laica en los establecimientos oficiales de educación y gratuita la enseñanza superior elemental, que se impartiera en los mismos establecimientos; el antecedente de este artículo, fue el 3 de la Constitución de 1857, el proyecto de Carranza pasó a la primera Comisión de Constitución, mismo que desató un gran debate; el grupo radical introdujo varias declaraciones anticlericales, ante el imperativo de no dejar en manos del clero la educación de la niñez; y ante la argumentación moderada de que, en todo caso, la declaración debería ser dividida en dos partes: una referida a la libertad de enseñanza y la otra que aludía a las prohibiciones del clero y que estaría mejor en alguno de los preceptos distintos, la técnica constitucional empezaría a ceder ante las exigencias de la realidad.

Con respecto, al artículo 5 el cual refería la libertad económica en materia de trabajo; el que éste se prestara con un libre consentimiento y bajo una justa retribución, añadiéndose que el contrato de trabajo no podría obligar al trabajador a prestar el servicio convenido por más de un año, ni podría excederse hasta “la renuncia, pérdida y menos cabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”, dicho artículo era combatido por resultar pobre, apremiante, se dijo, evitar que el hombre se agotara en el trabajo y precaverse contra una progenie endeble.⁵⁸ Lo cual fue necesario votar por leyes eficaces aun cuando dichas leyes no encajasen perfectamente en la Constitución de 1917, ésta significa la ideología revolucionaria, aparece nuevas formulas sociales, subsistiendo principios liberales contenidos en la

⁵⁸ SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho constitucional Mexicano, Ángel editor, México, 2002, P. 127.

Constitución de 1857, logró romper con el tabú y por sobre la metafórica sentencia del diputado Lizardi, cuando decía que tratar de ciertas materias laborales (jornada máxima de ocho horas, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y a menores, descanso semanal) dentro del capítulo de garantías individuales, era como ponerle“Un par de pistolas a Santo cristo”,⁵⁹ prevaleció aquella con la que fue respondido “...si Cristo hubiera llevado pistolas cuando lo llevaron al Calvario, Cristo no hubiera sido asesinado”. Era verdaderamente apremiante, consignar las bases constitucionales para una legislación de del trabajo, para tal efecto se constituyó una comisión especial, encabezada por el diputado Rouaix a fin de elaborar un proyecto sobre la legislación de trabajo, el que con sólo dos añadidos: la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y la prohibición a mujeres y a menores para el desempeño de labores insalubres y peligrosas, pasarían al texto definitivo como parte del artículo 123.

Pastor Rouaix y Luis Cabrera redactaron el artículo 27 constitucional que caracteriza a nuestra constitución, habla de propiedad privada, trabajo entre particulares, de una nueva etapa del Constitucionalismo del siglo XX, Heriberto Jara, diputado constituyente, toma la palabra para preguntar “...¿quién ha hecho la pauta de las constituciones?, ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una constitución? Es ridículo sencillamente, eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso obedece a las necesidades de los mismos pueblos, la formación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, por otra parte el diputado Bojórquez, subraya la complejidad del problema agrario nacional que no sería debidamente aquilatada desde entonces, cuando se hacía ver a la asamblea que la resolución del problema agrario no consistía solamente en dar tierras, sino que es preciso atender también entre otras cosas, el agua y capital.

⁵⁹ RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego, Nuevo Derecho constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983, P. 31.

México inaugura el Constitucionalismo Social y las Garantías Sociales, es el ejemplo que todos los países empiezan a tomar en cuenta. México hace dos aportaciones a la Ciencia Jurídica Constitucional, propone el Juicio de Amparo por la Vía Jurisdiccional, y aporta el Constitucionalismo Social, promulgada el 5 de Febrero de 1917 y entra en vigor el 1 de mayo de 1917, tiene 136 artículos sustantivos, solo 36 artículos continúan con la misma redacción. Los primeros 29 artículos son garantías individuales y sociales requieren de un estudio exhaustivo el artículo 123, que por motivos didácticos no se tratara, el artículo 27 da pie al derecho agrario.

El propósito del constituyente era reformar la Constitución de 1857, que desaparece para dar lugar a la Carta Magna de 1917, acabó con la vieja idea de hacer constituciones concisas, es el fruto de la lucha heroica del pueblo mexicano.

B. El artículo 123

El proyecto constitucional presentado por Venustiano Carranza fue decepcionante en el aspecto laboral, la fracción X del artículo 73, se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia de trabajo, Lizardi no consideraba apropiado que una Constitución se contemplaran los derechos de los trabajadores, sin embargo, Heriberto Jara, hizo usos de la palabra para proponer la inclusión de los derechos de los trabajadores en la Constitución “pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría ¿qué es lo que han hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, “un traje de luces para el pueblo mexicano”,

porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma...⁶⁰

Se discutió la jornada máxima de trabajo, la cual se estableció en ocho horas, lo que significa garantizar la libertad de los individuos, beneficiando a los trabajadores.

Asimismo, el diputado Jara exclamó “los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación”. Dejémosle en libertad para que trabaje en la forma que lo conciba; los impugnadores de esta proposición quieren sencillamente, dejarlo a merced de los explotadores, a merced de aquellos que quieren sacrificarlo en los talleres, en las fábricas, en las minas, durante doce, catorce o dieciséis horas diarias, sin dejar tiempo para descansar, sin dejarle tiempo ni para atender a la más imperiosas necesidades de su familia. Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habría ni un voto en contra de la jornada máxima.⁶¹ Agregó que la Constitución se pretendía hacer “como telegrama, como costase a mil francos cada palabra su transmisión: no señores, yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad; salgamos un poco de ese molde estrecho en que quieren encerrarla; rompamos un poco con las viejas teorías de los tratadistas que han pensado sobre la humanidad, porque, señores, hasta ahora leyes verdaderamente eficaces, leyes verdaderamente salvadoras no las encuentro....”

⁶⁰ DÁVALOS, José, Op. Cit. P. 59.

⁶¹ Ídem

El diputado Héctor Victoria hizo uso de la palabra, fincó las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123 constitucional: “el artículo 5...debe trazar las bases fundamentales sobre las que han de legislarse en materia de trabajo, entre otras las siguientes: descanso semanario, jornada máxima, salario mínimo, higienización de talleres y fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de niños y mujeres, accidentes, seguros, e indemnizaciones, etc”.

La Constitución debe de señalar las bases fundamentales para que las legislaturas de los Estados expidan leyes de trabajo, para que los derechos de los trabajadores no pasen inadvertidos; Victoria pensaba que el derecho del trabajo debía identificarse con la realidad social y las necesidades de los trabajadores, las leyes del trabajo debían ser generales, con el objeto de que en las relaciones colectivas y en las representaciones de la Juntas de Conciliación y Arbitraje, se establecieran las condiciones específicas de trabajo para las empresas o ramas de la industria.

Von Versen dijo que la clase obrera debía tener todo tipo de garantías, tener asegurado un porvenir, y previno a los constituyentes a no temer a “lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas; yo desearía que los señores de la comisión no tuvieran ese miedo, porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!”.⁶²

Froylán C. Manjares, mencionó la conveniencia de retirar del artículo 5 todas las cuestiones obreras y se dedicara a ellas un capítulo o título especial dentro de la Constitución, José Natividad Macías apoyó la idea de consagrar un título de la Constitución a la materia laboral y presentó un

⁶² *Ibíd.* P. 60.

proyecto, que contenía lo que en su concepción debía constituir las bases de los derechos del trabajo.

Alfonso Cravioto, ratificó la idea y dijo que “así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consagrar los derechos de los obreros”.

Después de varias discusiones entre los diversos grupos de diputados, el proyecto final fue turnado a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la Asamblea. La Comisión no hizo modificaciones de fondo y el 23 de enero de 1917, el artículo 123 fue aprobado por unanimidad de 163 votos de los diputados presentes.

La Constitución de 1917 es pionera en materia social, sin embargo, los constituyentes crearon un artículo 123 constitucional sin apartados, es decir, un régimen aplicable a todos los trabajadores.

La creación del artículo 123 constitucional, constituye una respuesta al descontento social que se hizo patente de la lucha armada de principio del siglo. Este precepto, junto con las conquistas jurídicas logradas en materia agraria, son las principales respuestas que las clases desposeídas obtuvieron.

El proyecto Constitucional de Carranza fue muy pobre, fueron los diputados obreros quienes reflejando el sentir de sus representados, expusieron, la necesidad de reunir en un título los aspectos relativos al trabajo. El artículo 123 constitucional garantiza a los trabajadores los derechos mínimos.

C. Ley Federal del Trabajo de 1931

La Ley Federal de 1931 fue el resultado de un intenso proceso de elaboración, el 15 de noviembre de 1928, se reforma el artículo 73 fracción X, y párrafo introductorio del artículo 123, se reunió en la Ciudad de México una asamblea obrero patronal, la cual fue presentada, por la Secretaría de Gobernación, para su estudio, un proyecto de Código Federal del Trabajo, es el primer antecedente de la Ley de 1931.⁶³ Fue expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931.

En 1929 el Presidente Emilio Portes Gil, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Código Federal de Trabajo, la cual fue atacada por el movimiento obrero (CROM), por contener el principio de sindicalización única y debido a que asentada la tesis del arbitraje obligatorio de las huelgas, llamado arbitraje semiobligatorio; aunque las Juntas debían arbitrar el conflicto, los trabajadores podían negarse a aceptar el laudo, de conformidad con la fracción XXI de la Declaración de derechos sociales.

El segundo proyecto, que lleva el nombre de *Ley* fue preparado para la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que redactó un Proyecto, en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Suárez,⁶⁴ y al que no se dio el nombre de Código. Fue discutido en Consejo de ministros y remitido al Congreso de la Unión, donde fue debatido ampliamente, previo un número importante de modificaciones, fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931, el Presidente Pascual Ortiz Rubio declaró derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad a las Legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión en materia de trabajo.

Fue notable la regulación de las relaciones individuales de trabajo, tutelar a favor de la clase trabajadora, se establecen instituciones oficiales

⁶³ *Ibíd.* P.68.

⁶⁴ DE LA CUEVA, Mario, *Op.Cit.* P. 54.

encargadas del cumplimiento de las normas laborales, sobre todo de inspecciones de trabajo y diversas comisiones integradas para la determinación de los salarios mínimos, el problema fundamental se localizaba en la regulación de la libertad sindical, derecho de huelga y contratación colectiva.

Las reglas procesales de la Ley de 1931, son la transcripción del reglamento de 1926, a dicha ley se le agregan una serie de reglamentos orgánicos (Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; Procuraduría de la Defensa del Trabajo y otros), como normativos (higiene del trabajo, higiene industrial, labores peligrosas e insalubres, habitaciones para los obreros, etc).⁶⁵

Esta Ley tuvo durante su vigencia una serie de modificaciones, se señalaran las más relevantes:

- * En 1933 se modificaron artículos relativos a la integración y funcionamiento de las comisiones especiales de salario mínimo;
- * En 1936 se establece el pago del séptimo día de descanso semanal;
- * Se suprimió en 1940, la prohibición que los sindicatos tenían de participar en asuntos políticos;
- * Se modificaron los preceptos sobre el derecho de huelga, en el año de 1941;
- * Por decreto del 29 de diciembre de 1962 se reglamentaron las reformas constitucionales relativas a los trabajos de mujeres y menores, salarios mínimos, estabilidad en el empleo y participación en las utilidades, y se introdujeron modificaciones que reflejaban la tesis de la relación de trabajo.⁶⁶

⁶⁵ DE BUEN, Néstor, El desarrollo del derecho del trabajo y su decadencia, Porrúa, México, 2005, P.22.

⁶⁶ DE BUEN, Néstor, Derecho de Trabajo, "conceptos generales", Tomo I, Porrúa, México, 1994, P. 371.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, concedió a los trabajadores condiciones mínimas de trabajo, así como la trascendencia de tres figuras: El sindicato; la contratación colectiva y el derecho a huelga.

D. Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Reglamentó las relaciones entre el Estado y los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue publicado el 31 de diciembre de 1938, pero se les retiraba de la Constitución para no volver, sino hasta la adición del apartado B al artículo 123 en el año de 1960. El presidente Cárdenas adoptó una serie de medidas tendientes a otorgar al trabajo público un lugar central en el sistema político mexicano, forzando a la aprobación de una nueva ley para normar el servicio público de acuerdo con su propia interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917.

Por mucho tiempo se discutió la reglamentación jurídica al trabajo de los servidores al servicio del Estado, se estableció como pauta de comparación la Función Pública, como aspecto de servicio social a la comunidad, que debía cumplir el burócrata a través de su trabajo.⁶⁷ Mientras que el patrón particular persigue el lucro en la actividad económica que realiza, el gobierno va a realizar una gestión de asuntos de interés público, el tipo de trabajo que desarrollaba el servidor público, se le denominó como "*Servicio Civil*", de donde se derivó la terminología que se usa hasta la fecha en el derecho administrativo para leyes, reglamentos y disposiciones para el servicio del empleado público.

La Suprema Corte de Justicia, emite una serie de jurisprudencias y niega tajantemente la inaplicabilidad de la Ley del Trabajo de ese entonces, para el servidor público e inclusive le niega como protección constitucional, al decir que no se le puede comprender en el artículo 123: "*Los empleados*

⁶⁷ MORA ROCHA, J. Manuel, Op.Cit. P.12.

de las Juntas Federales de Mejoras Materiales son de la Ley del Servicio Civil, y no de la del Trabajo, por considerarse empleados públicos". E-SCJ-Horcasitas Luis, representante de Junta de Mejoras Materiales de Nuevo Laredo, Tamps. S. 16 de Noviembre de 1935. Empleados públicos.- No están comprendidos en las disposiciones del artículo 123 constitucional, ni en la Ley del Trabajo. E-SCJ-T/XXV P/918-T/XXVII P/2200.⁶⁸

Los trabajadores al servicio del Estado fueron excluidos del artículo 123 Constitucional, las Legislaturas de los Estados expidieron leyes de trabajo, en ejercicio de su facultad conferida en el preámbulo del artículo 123 constitucional; pero, no se ocuparon de regular la situación de los trabajadores de los gobiernos de los Estados.

Los intereses de los políticos y legisladores sólo se vertieron en el trabajo particular, prometiendo que el trabajo del burócrata sería objeto de una ley a parte, que comprendiera y se adaptara a los casos concretos de la administración del Presidente Emilio Portes Gil, en el año de 1929 ofreció un discurso con motivo de los trabajos de la Primera Ley del Trabajo...“El Ejecutivo a mi cargo considera que es urgente la necesidad y tan urgente como la expedición de este Código de Trabajo, en la que se establezca claramente los derechos del trabajador al servicio del Estado y que deberá comprender el derecho del trabajo, la calificación de eficiencia, los ascensos por ésta y por servicios prestados, enfermedades, jubilación, etc., aunque para expedirla sea necesario reformar la Constitución”.⁶⁹

El proyecto del Presidente Portes Gil contempla de manera general, no sólo el trabajo burocrático de la Federación, sino inclusive trataba de instrumentar este tipo de trabajo en los estados de la Federación y en los municipios.

⁶⁸ *Ibid.* P. 13.

⁶⁹ *Ídem.*

El Ejecutivo de la Unión elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, por considerar que en el gran debate de los derechos sociales que tiene emprendido la Revolución desde sus principios, había un sector de trabajadores sometido y sojuzgado⁷⁰ a la tradición y capricho, extorsionado por la política y completamente abandonados. Para remediar la situación se les doto de derechos y actividades, reconociéndoles personalidad jurídica para representar al poder público cuando sus intereses así lo exijan.

La iniciativa del Ejecutivo sobre el Estatuto de los Trabajadores a su servicio, se motivó en la necesidad de poner a salvo a los trabajadores del Estado de las contingencias electorales, asegurándoles la estabilidad en sus cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, satisfaciendo así una vieja y justa aspiración de los empleados de Gobierno. El Estatuto fue puesto en las Dependencias Federales a efecto de que su aplicación diera la oportunidad de perfeccionar las omisiones que la iniciativa implicara.

El Estatuto trata de expresar la función pública, como relación de trabajo, es calificado como uno de los más avanzados del mundo, ya que el empleado público era contemplado con Reglamentos Especiales de Servicio Civil en casi todos los países del mundo, fue reformado en el año de 1941.

El Estatuto principiaba:⁷¹

“La presente ley es de observancia general para todas las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros”.

⁷⁰ MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, La Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, tomo 5, México, 1976, P.140.

⁷¹ *Ibíd.* P. 247.

No incluía a otro tipo de trabajadores que no sea al servicio de los Poderes de la Unión, Distrito y Territorios Federales, es decir, a los trabajadores de los organismos descentralizados como lo contempla la Ley actual.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, tuvo una larga vigencia, fue aprobada el 5 de diciembre de 1938 y fue abrogado en 1963, año en que entró en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

E. Apartado B del artículo 123 constitucional

Los trabajadores al servicio del Estado estuvieron presentes en el artículo 123 desde el texto original de la Constitución; como antecedente se tiene que en el noveno párrafo del proyecto elaborado por los diputados constituyentes, Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victoriano E. Góngora señalando, “el descanso dominical es obligatorio. En los servicios públicos, que por su naturaleza no deben interrumpirse, la ley reglamentaría determinará el día de descanso que semanalmente corresponderá a los trabajadores”.⁷² La Constitución de 1917, disponía en el artículo 123 que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obrero, los jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo, de lo anterior se deduce que la Constitución no distinguía entre empleados particulares y empleados del Estado.

Es de resaltar, la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente Adolfo López Mateos en 1959 a la Cámara de Senadores, que llevó a su inclusión en el texto Constitucional, la cual se transcribe a continuación:

⁷² MORALES PAULÍN, Carlos A., Op. Cit. P. 43.

“Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el Congreso de la Unión el día 1º de septiembre último, me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consignadas para los demás trabajadores.

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los Servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el

antes; citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para mujeres durante el periodo de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder Judicial Federal y sus trabajadores. Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional,

se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la Adición que se ha proyectado”.⁷³

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 27 de septiembre de 1960, se adiciona al artículo 123 constitucional el apartado B, se dijo que dicho marco jurídico regiría: “entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los territorios Federales y sus trabajadores, con la intención de garantizar los derechos de los trabajadores, esto se hizo extensible a los trabajadores de los Estados y de los Municipios, para este fin se tuvieron que reformar los artículos 115 y 116 de la Constitución General de la República y se facultó a los Congresos Locales para legislar en materia de trabajo. Quedaron excluidos de dicho precepto, los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, los cuales se rigen por sus propias leyes.

Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante.⁷⁴ El Constituyente decidió distinguir las relaciones obrero patronales de las del Estado con sus trabajadores, en razón de responder a una filosofía distinta.

⁷³ BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, Porrúa, México, 2007, Págs. 15 y 16.

⁷⁴ DÁVALOS, José, *Nuevo artículo 123 sin apartados*, Porrúa, México, 1998, P.52.

El apartado B del artículo 123 constitucional, establece la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, los cuales se regirán por principios o bases, los trabajadores de confianza sólo gozan de las medidas de protección al salario y de la seguridad social.

F. Ley Federal de los de Trabajadores al Servicio del Estado de 1963

El 5 de febrero de 1960, se publica en el Diario Oficial de la Federación el apartado B del artículo 123 constitucional, con base en tal adición constitucional fue promulgada el 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaría del nuevo apartado del artículo 123 constitucional, que sustituyó al Estatuto. Es de precisar que los trabajadores quedaron desprotegidos en cuanto a la estabilidad dejando al arbitrio de la autoridad sus derechos, los cuales por Ley son irrenunciables.

Los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, forma parte del derecho del trabajo, porque son relaciones de carácter social independientemente de la función que desempeña el Estado, en virtud de que el Estado funge como patrón frente a sus trabajadores.

En este ordenamiento se precisan los derechos, obligaciones y prestaciones de una parte de los trabajadores al Servicio del Estado.

La ley se divide en dos partes, la primera en sustantiva, la cual comprende los principios que establecen los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares; el escalafón, organización colectiva, etc, la parte adjetiva o procesal establece las normas básicas de la prescripción laboral, la organización del Tribunal, los procedimientos ante el mismo.

La Ley consta de diez títulos, divididos en veinticuatro capítulos, referente a los temas: Disposiciones Generales, Derechos y Obligaciones de los trabajadores y de los titulares, Del Escalafón, Organización Colectiva de los trabajadores y de las Condiciones generales de trabajo, de las Prescripciones, del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, de los medios de apremio y ejecución de los laudos, de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores y de las correcciones disciplinarias y de las sanciones.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituye la base del derecho laboral burocrático, para los efectos de dicha Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los Titulares de las dependencias e instituciones y los trabajadores de base a su servicio, asimismo, en el Poder Legislativo, las directivas de la Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

La ley divide a los trabajadores al servicio del Estado en dos grupos base y confianza, enumerando en el artículo 5 qué entiende por trabajadores de confianza y, estableciendo que aquellos trabajadores que no se encuentren en dicha enumeración serán considerados de base y por ello tendrán derecho a la inamovilidad.

Quedan excluidos del régimen de dicha Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5, los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de la Secretarías de la Defensa Nacional y 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.

G. Ley Federal del Trabajo 1970

La elaboración de la Ley Federal del Trabajo configuró un proceso democrático de una nueva ley social, la Ley es el punto de partida para el desenvolvimiento de los principios de justicia social.

El Presidente Adolfo López Mateos designó una comisión en el año de 1960, para que prepara un anteproyecto de ley de trabajo, la integró con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, con los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federal y local del Distrito Federal y con el Dr. Mario de la Cueva.

La exposición de motivos de la Ley de 1970 hizo un cumplido elogio de su antecesora:

“Los autores de la Ley Federal del Trabajo pueden estar tranquilos, porque su obra ha cumplido brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, ya que ha sido y es uno de los medios que han apoyado el progreso de la economía nacional y la evaluación de las condiciones de vida de los trabajadores: la armonía de sus principios e instituciones, su regulación de los problemas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios hicieron posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción”.⁷⁵

Este anteproyecto exigía, para su adopción, de una reforma previa a las fracciones II, III, VI, IX, XXI, XXII y XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, se propuso elevar la edad de 14 años mínima de admisión al trabajo, una más justa y eficaz reglamentación del establecimiento de los

⁷⁵ DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. P. 54.

salarios mínimos; un procedimiento aplicable para determinar el porcentaje de los trabajadores en las utilidades de las empresas; la corrección de la interpretación equivocada de las fracciones XXI y XXII sobre la estabilidad de los trabajadores en el empleo; y la ampliación de las ramas industriales, de jurisdicción federal.

A propuesta del Ejecutivo el anteproyecto fue divulgado entre los sectores interesados para que estudiaran y vertieran sus opiniones. El 1 de mayo de 1968 por acuerdo del Ejecutivo, se invitó a las clases sociales a que nombraran representantes para que se reunieran para intercambiar impresiones para una mejor elaboración del proyecto.⁷⁶

En septiembre de 1968, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputados, una iniciativa de una nueva Ley Federal del Trabajo, posteriormente, el Congreso invitó a un cambio de impresiones a la Comisión redactora, se observó que el proyecto no sufrió ninguna modificación en sus principios, instituciones y normas fundamentales. Fue publicada en el Diario Oficial el 1 de abril de 1970 y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año, en ella se introducen la prima de antigüedad, prima vacacional, prima dominical y el aguinaldo, un par de días de descanso obligatorio (1 de enero y 5 de febrero), se elimina el contrato de trabajo de aprendizaje que se sustituye por la obligación de capacitación, hay un retroceso en el caso de los trabajadores de confianza a los cuales se les priva del derecho de estabilidad. Con respecto, a lo colectivo se mantuvo el control estatal sobre el sindicalismo, las huelgas y contratos colectivos de trabajo, el tema procesal fue tocado superficialmente. Quedaron inconclusos importantes temas que se tocarían hasta la reforma de 1980.

⁷⁶ DÁVALOS, José, Op. Cit. P. 69.

H. Reforma de 1980

Por iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 18 de diciembre de 1979, la Ley Federal del Trabajo, tuvo importantes reformas en los títulos catorce, quince y dieciséis, se hicieron modificaciones al procedimiento de huelga y se adicionó el artículo 47 con dos párrafos finales.

Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980. Entraron en vigor el 1 de mayo de ese mismo año, desde entonces, el procedimiento laboral es un derecho social de clase.⁷⁷

Las reformas tuvieron por objeto subsanar las deficiencias y con los principios de justicia social que tiene asignado el derecho del trabajo, la Ley se asienta como una unidad el derecho colectivo, el derecho individual y las normas procesales. Los tres aparecen como una unidad indisoluble que se sintetiza en el artículo 123 constitucional. En las normas procesales a la función de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al decidir los conflictos entre el trabajo y el capital de conformidad con los principios de justicia social.

Fueron plasmadas las reformas al procedimiento laboral, de los cuales destacan los efectos del aviso del despido, la preeminencia de la conciliación como medio de resolución de los conflictos, la concentración del procedimiento, la suplencia de la deficiencia de la demanda del trabajador, la carga de la prueba al patrón, las modificaciones en el procedimiento de huelga y la participación inmediata de las autoridades en beneficio de la verdad y los trabajadores.⁷⁸

En la exposición de motivos se dice que: “De esta manera se logrará la verdadera igualdad en los procedimientos laborales al asegurar a todos los que formen parte de la sociedad igual protección a sus derechos y oportunidades”.

⁷⁷ *Ibíd.* P. 70

⁷⁸ *ídem*

La reforma procesal trata de reducir la duración de los juicios, esta reforma fue criticada por el sector empresarial que estaba acostumbrado a largos y engorrosos litigios, lo que pretendió dicha reforma es dar celeridad y certeza a los juicios laborales los cuales se encuentran con una serie de trabas que a la larga sólo perjudican a la clase más desprotegida.

2. Del Servicio Profesional de Carrera

A. Proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera de la República Mexicana de 1920

Debido a las condiciones en las que se encontraban los empleados públicos, el gobierno se ve obligado a tratar de reglamentar los derechos laborales en el año de 1920 y presenta el *Proyecto de Ley de Servicio Civil de la República Mexicana*. El fin era el de ubicar a los empleados públicos con la denominación de servidores civiles de la República Mexicana.

El artículo 4 del mencionado proyecto especificaba: “El servicio civil a que esta ley se refiere, comprenderá las siguientes categorías I. Obreros, peones o empleados comunes, II. Escribientes y taquígrafos, III. Dibujantes, IV. Encargados de archivos, V. Oficiales de servicios administrativos, VI. Directores, Subdirectores, secretarios de oficina y otros jefes de ellas, VII. Empleados técnicos y asesores, VIII. Personal diplomático, consulares y agentes comerciales, IX. Personal docente de los establecimientos federales de educación pública, X. Empleados con manejo de caudales, XI. Interventores e inspectores, XII. Subsecretarios del despacho y oficiales mayores”.⁷⁹

⁷⁹ PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, Diario Oficial de la Federación de 1920.

Lo destacado del mencionado artículo es que contemplaba a los obreros, peones o empleados comunes, los cuales se encontraban considerados en el artículo 123 constitucional.

En el proyecto referido se especificaba en el artículo 1 el servicio civil, el cual se definía como: “el trabajo desempeñado en las oficinas dependientes del Poder Federal, por los funcionarios y empleados civiles que se nombren, de acuerdo con las prevenciones de esta misma ley”.⁸⁰

A pesar de que el Constituyente de 1917, no hizo la diferenciación entre los trabajadores, es evidente que el gobierno siempre tuvo la intención de apartar al sector de trabajadores que prestan sus servicios para el Estado, no obstante de que ya habían sido considerados en el respectivo artículo constitucional, fue más grande el interés político que el jurídico al ser sometidos a una reglamentación, cuyo control era legitimado a través del mencionado proyecto.

El proyecto no prospero y los trabajadores del Estado continuaron siendo como empleados del servicio civil, bajo reglamentos y disposiciones particulares que existían en cada una de las dependencias, sin que esto significara derechos laborales para los trabajadores.

La presión política y las condiciones de los trabajadores del Estado obligaron al Gobierno a crear el 12 de agosto de 1925, la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, sus alcances fueron limitados, en el sentido de que sólo otorgaba beneficios a determinados trabajadores.

⁸⁰ Ídem.

B. Acuerdo sobre la Organización y funcionamiento del servicio profesional de carrera de 1934

El servicio civil se estableció por un tiempo determinado, a través de un acuerdo presidencial de abril de 1934, en el que el Ejecutivo Federal renunciaba a su facultad discrecional de remover a los empleados del Poder Ejecutivo y establecía en bien de la eficacia de los servidores públicos, un régimen con normas de admisión y nombramiento de los servidores de gobierno, señalando sus derechos, obligaciones, recompensas y determinando que durante la vigencia del acuerdo, ningún empleado público podría ser removido sin justa causa debidamente aprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que el acuerdo preveía, todo aquello acrecentó la tendencia a expedir medidas más eficaces para garantizar la estabilidad del servidor público, procurando sobre todo terminar con la facultad discrecional del Ejecutivo para remover al empleado.

Uno de los propósitos fundamentales del movimiento revolucionario fue el de reivindicar los derechos de las clases trabajadoras, por razones de índole doctrinal y práctica dada la naturaleza de los servicios que están en concordancia con los deberes fundamentales de los órganos políticos del Estado, una clase social laborante, la de los servidores del Poder Público, no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos.⁸¹

El legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo, expresó en el artículo 2 lo siguiente: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan” de ese precepto se desprende una promesa hecha a los trabajadores del Estado que se tardó varios años en concretizarse.

Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio

⁸¹ ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, Op. Cit. P.77.

Civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté de otro modo denominado en la Constitución o en las leyes.⁸²

Las relaciones entre el Estado patrón y sus trabajadores se regulaba a través de leyes del servicio civil, sin que hubiese una regulación de sus derechos laborales, se vivía una incertidumbre, como la que se vive en la actualidad en la que los trabajadores al servicio del Estado carecen de estabilidad en sus empleos y se vive bajo la zozobra y el estado de ánimo de las autoridades.

El presidente Pascual Ortiz Rubio, en el discurso emitido para dar a conocer el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, manifestó que “la facultad amplísima la tiene el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, pero a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después de que asume la presidencia, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración no fueran removidos, sino con una causa a todas luces justa”.

En su discurso el Presidente Ortiz Rubio, hizo mención que “ha llegado la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vínculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie la nueva administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implementación del Servicio Civil y la formulación respectiva”.

⁸² Ídem.

Renunció a la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyó, como seguridad de los funcionarios y empleados en bien de la eficacia de los servidores del Estado, asimismo, se señaló sus derechos y obligaciones, recompensas, y se establece a su favor la garantía de que a partir de la fecha del acuerdo y hasta noviembre de ese año, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada.

El régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional a la que tenía derecho el Presidente Ortiz Rubio, una autolimitación de esa facultad por un periodo transitorio de tiempo.

El artículo 2 menciona a quienes no sería aplicable el acuerdo, entre los que destacan: I. Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General de la República...; II. Los funcionarios que por ministerio de la Ley deban sustituir a los anteriores en sus faltas; III. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales; V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios; VI. Las personas que presten sus servicios mediante contrato; VIII. Los secretarios particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, chóferes y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y el personal dedicado a servicios confidenciales.

Sólo una pequeña parte del sector burócrata quedo protegido durante un tiempo, considero que el Acuerdo debió haberse extendido a la mayor parte de los trabajadores que integraba las plantillas en las dependencias.

El capítulo III se le denominó *del ingreso al servicio civil*, en el se sientan las bases para el ingreso a la administración pública. Así como el capítulo VIII “*De la separación del Servicio Civil*” entre lo que destaca:

*Artículo 59. La prestación de servicios terminará por las siguientes causas: I. Supresión del cargo en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva; II. Por razones de salud que inhabiliten total o parcialmente al empleado para poder seguir prestando sus servicios, una vez agotado el periodo de licencia que concede este acuerdo. En primer caso, podrá ser admitido en un grado inferior, según su capacidad. III. Por renuncia en términos de la Ley; IV. Por pérdida de la nacionalidad; V. Por destitución en los casos que establece este acuerdo; VI. Por fallecimiento.*⁸³

El Acuerdo tuvo vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934, es de señalar que a pesar de las limitaciones aplicables a los trabajadores del Estado, la naturaleza del acuerdo era de índole laboral.

C. Secretaría de Programación y Presupuesto

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 32 fracción X, faculta el establecimiento de normas, lineamientos y política en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como para coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

⁸³ *Ibíd.* P. 87.

El Plan Nacional de Desarrollo enunció como líneas de acción el fomento a la vocación de servicio del personal mediante la motivación adecuada, para elevar la eficiencia y agilidad en el funcionamiento del servicio público y la promoción de capacitación permanente de manera que genere condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa.

La Secretaría de Programación y Presupuesto era la responsable de la formulación y el control de las normas y políticas sobre el empleo y remuneraciones del personal federal. Para el cumplimiento de las facultades, el reglamento interior de esa Secretaría reestructura algunos de sus órganos, se reestructuró la Dirección General de Administración de Personal Federal, para convertirse en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, sus funciones versaban sobre cinco áreas principales:

- a) Dirección de Planeación y Organización del Servicio Civil, cuyas funciones eran:
 - Definir las bases normativas que integren y actualicen los sistemas y procedimientos en materia de Servicio Civil.
 - Definir la metodología de investigación del modelo del Servicio Civil.
- b) Dirección de Operación y control de la Función Pública, que se encarga de:
 - Constituir el grupo institucional para la instrumentación del sistema.
 - Crear subsistemas del sistema integral de información.
- c) Dirección de la Normatividad de la Función Pública, cuyas funciones eran:
 - Diseñar el marco normativo para la elaboración del presupuesto de servicios personales.

- Realizar las tareas necesarias para formular, instrumentar, canalizar, operar y valorar el presupuesto de servicios personales.
- d) Dirección de Relaciones Laborales, que se llevaba a cabo:
- La elaboración de las iniciativas de reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la Ley de Premios Estímulos y Recompensas y al Reglamento de Escalafón de las dependencias.
 - La elaboración del Manual de normas y lineamientos que sustentarán las condiciones de trabajo del gobierno federal.
- e) Dirección de seguridad social, civil y militar, cuyas funciones eran:
- Estudiar, sancionar y emitir las resoluciones pertinentes para la autorización de las pensiones civiles y militares.
 - Elaborar estudios especiales de seguridad social y proyectos de normas en materia.⁸⁴

En marzo de 1984, se creó por acuerdo del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el reglamento interior de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, asumiendo las atribuciones de la Dirección General de Servicio Civil.

En enero de 1992 el Presidente Carlos Salinas anunció la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por que consideraba que con ello se fortalecería las decisiones económicas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público absorbe las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la

⁸⁴ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, Op. Cit. P. 268.

Dirección General de Servicio Civil se convierte en la Unidad de Servicio Civil.

D. Comisión Intersecretarial del Servicio Civil

En ejercicio de su facultad que le confiere el artículo 89 fracción I, el Presidente de la República, decretó el 29 de junio de 1983, el acuerdo por el cual se crea la *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, en el se establecen las condiciones para generar los elementos de la carrera administrativa:

- a) *Garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo.*
- b) *Promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficiencia.*
- c) *Fomentar la vocación de servicio del personal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y agilidad en el trabajo.*
- d) *Promover la capacitación permanente del personal al servicio de la Federación.*⁸⁵

El servicio estaría fundado en la equidad y la eficiencia y proporcionaría estabilidad, profesionalización y capacidad de innovación.

Esta Comisión se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil, estaba integrada por los Secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto, era presidida por el Contralor General y por el Secretario general de la FSTSE.

Al crearse la Comisión el entonces titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto señaló que “Con el servicio civil de carrera habremos de evitar el arribismo que en muchas ocasiones ha desplazado a esforzados servidores públicos, y en consecuencia a las valiosas

⁸⁵ *Ibíd.* P. 272.

experiencias y opiniones que éstos podrían aportar a la administración pública y a la nación a lo que añadía, en relación a sus objetivos”: El servicio civil mantendrá la seguridad del empleo del servidor público y sobre todo hará posible que los ascensos en la administración pública federal obedezca a criterios permanentes de reconocimiento al trabajo y dedicación personal. La seguridad y la permanencia en el empleo serán fundamentales para enriquecer y mejorar la gestión de gobierno.⁸⁶

Las funciones de la comisión serían:

- Promover entre la dependencias y entidades la realización del servicio civil de carrera;
- Promover mecanismos de coordinación para unificar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal;
- Proponer elementos para la integración del marco jurídico y administrativo;
- Promover mecanismos de participación hacia entidades y la representación sindical sobre la instrumentación del servicio civil de carrera;
- Asegurar la congruencia del servicio civil con los instrumentos del sistema nacional de desarrollo de planeación democrática y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;
- Evaluar los resultados de las acciones realizadas.⁸⁷

Las limitaciones de la Comisión eran:

- El más alto nivel para el establecimiento de un sistema de carrera en el servicio civil era el de jefe de departamento, de tal manera que la gran mayoría de los empleados de

⁸⁶ SALINAS DE GORTARI, Carlos, Surge el servicio civil de carrera, Los sindicatos de la FSTSE, México, 1983, P.8.

⁸⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1983.

confianza quedaban fuera, favoreciendo a los puestos de mayor jerarquía en la estructura administrativa.

- Vigencia que limitaba su existencia a la instrumentación del servicio civil de carrera en la administración pública federal, sin definir las tareas que devendrían de su coordinación y operación.
- Ausencia de objetivos y alcances claros y, de los mecanismos a través de los cuales habría de conseguirse, a falta de un punto de partida que reconociera plenamente, no solo de la estructura administrativa, sino las resistencias generadas por el sistema de preveía e ignora de los servidores públicos.

Sus funciones principales radicaban en promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la formulación de los programas específicos del servicio civil de carrera y promover los mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para unificar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal.

E. Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988

El 1 de diciembre de 1982 al asumir la Presidencia de la República Miguel de la Madrid, promovió la reforma al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la integración del sistema nacional de planeación democrática.

En su discurso hizo mención ha que las instituciones han mantenido flexibilidad para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico. Conservamos la solidez institucional para instrumentar las decisiones.

El Plan estableció los procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución, el Plan se apoya en las decisiones de los primeros meses de administración y establece su vinculación con la estrategia de desarrollo y los programas sectoriales.

Se inicio la ratificación de los principios políticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Constitución de 1917 y la precisión de las orientaciones políticas rectoras; se apoya también en el proceso de diálogo y comunicación. México cuenta con un modelo político, económico y cultural sólidamente establecido. El proyecto nacional que establece la Constitución, construido por las mayorías nacionales a lo largo de la historia; éste recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y han permitido, con estabilidad política y ampliando las libertades democráticas. Ir modernizando la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo.⁸⁸

Con base en los principios políticos y el diagnóstico, se estableció el propósito fundamental del Plan:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de una mejor distribución del ingreso de las familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entraron en vigor el 1 de enero de 1983, sienta las bases para un proceso de reestructuración cuyos lineamientos consistieron en:

⁸⁸ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Revista de administración pública III, Tomo II, volumen XL, México, 2005, P. 575.

- a) Integrar y eficientar el sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control con que se contaba;
- b) Establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite, estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado;
- c) Dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados y;
- d) Reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros.⁸⁹

La necesidad de garantizar una administración más honesta y transparente en su actuar, así como de sistematizar y unificar las funciones de control y seguimiento administrativo, dieron lugar a fines de 1982 a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Entre las atribuciones más sobresalientes que asumió, predominaban las normativas en materia de control e inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal, así como la del control de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada en ese mismo año, y del registro de sus declaraciones de bienes patrimoniales. Destacó la creación, organización, instrumentación y seguimiento del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

El 15 de mayo de 1986 entró en vigor la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la que se propuso una mayor autonomía de gestión para dichas entidades, a cambio de compromisos claros para evaluar su desempeño. Este ordenamiento legal abrogó a la Ley para el Control por

⁸⁹ PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996, P. 12.

parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de diciembre de 1970, que a su vez había sustituido a la de 1966.

Por otra parte, se reorganizaron los instrumentos encargados de implantar las políticas de recursos humanos, de los cuales destacan la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal, dependiente del Titular de las Secretarías de Programación y Presupuesto; la Dirección General del Servicio Civil de Carrera, y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, ésta se creó como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del servicio civil de carrera de dicha administración, se pretendía promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para unificar y sistematizar los métodos administrativos y de desarrollo.

Se elaboró el Plan Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, con el propósito de ratificar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y lograr una mayor eficiencia en sus acciones. En este programa se propuso el establecimiento de índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas, y la suscripción de convenios de desempeño con la participación de cada entidad. También se planeó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de dichas empresas. Los alcances de este programa fueron limitados fundamentalmente a la concurrencia de otros ordenamientos, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de los convenios de desempeño.

F. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En consideración a la importancia del recurso humanos dentro del proceso del mejoramiento administrativo, y la lucha anticorrupción, y con

base en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es necesario impulsar una nueva cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su profesionalización y realización en la Administración Pública Federal.

Bajo estas condiciones se instrumentaron los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Para ello era indispensable renovar la forma en la que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. El propósito mencionado requería de un conjunto de condiciones, entre las cuales al menos, debería cumplirse con las siguientes:

- a. Una rigurosa selección de personal con base en su capacidad y probidad;
- b. El fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes habilidades de todos los servidores públicos;
- c. El establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y el fortalecimiento de valores éticos del servidor público;
- d. El incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.⁹⁰

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, buscaba impulsar las acciones que incidieran en el desarrollo de los recursos humanos, mediante el mejoramiento y bienestar al mismo tiempo que se perfeccionarán las

⁹⁰ Ibíd. P. 55.

medidas que les permitieran proceder con la mayor energía y oportunidad para sancionar las conductas indebidas, que en defensa de la sociedad y de la propia imagen del servidor público dieran lugar a su aplicación.

Entre los objetivos que establecía el Plan Nacional de Desarrollo, referentes al servicio profesional de carrera, era el de garantizar la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se dirá continuidad al funcionamiento administrativo. Así como, impulsar en el servidor público una nueva cultura que favoreciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la presentación del servicio público, y fortaleciera los principios de probidad y responsabilidad.

La profesionalización, según el PND 1995-2000, debía contemplar los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público. La etapa inicial implicaba, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos. La etapa de desarrollo comprendía, el establecimiento de mecanismos que garantizaban la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones; la vinculación de remuneraciones y estímulos al desempeño; y la evaluación del servicio público, a partir de la cual se determinara su permanencia, crecimiento y promoción, debiéndose señalar las condiciones de permanencia en el trabajo. La etapa de conclusión se refería a la garantía de un retiro digno del servicio público en términos económicos y de reconocimiento.

De igual manera, el PND 1995-2000, señalaba como acciones generales y con carácter permanente, se debiera mejorar el clima laboral y el ambiente de trabajo en las unidades administrativas, como instrumento que contribuya a la motivación del personal para que éste incremente el valor de sus servicios a la sociedad, y fomentar, como parte de una nueva cultura de servicio, la creatividad individual, el trabajo en equipo y la delegación de funciones y facultades a los servidores públicos de todos los niveles.

En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando existen experiencias y avances en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, como en el Servicio Exterior Mexicano, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Servicio Agrario entre otros, son insuficientes para incidir en una mejora de resultados gubernamentales, lo que provoca que los ambientes laborales en el sector público sean escasamente estimulantes, que no logren hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo y la satisfacción del individuo en la esfera de sus intereses y derechos.

G. Unidad de Servicio Civil

Desde el inicio de la administración de Ernesto Zedillo, la Unidad de Servicio Civil (USC) definió como objetivo el establecer las condiciones que permitieran la implementación de un servicio civil en la Administración Pública Federal. Para cumplir con dicho objetivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó un trabajo de investigación, sobre los diversos sistemas de carrera, con la finalidad de que los resultados del mismo generaran un modelo que permitiera orientar las acciones correctivas que debían llevarse a cabo en materia de administración de personal.

En junio de 1996, se autoriza y registra una nueva estructura orgánica básica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), realizándose en el ámbito de la Subsecretaría de Egresos, el cambio de nomenclatura de

la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo por Unidad de Servicio Civil, la cual tenía facultades de regulación y controlar en materia de servicios personales el ejercicio del gasto en las instituciones de la Administración Pública Federal.

A nivel nacional, se analizaron los esquemas correspondientes de servicio civil en el INEGI, la Procuraduría Agraria, el Servicio Exterior Mexicano y el Instituto Federal Electoral, derivado del diagnóstico obtenido la SHCP elaboró su modelo de servicio civil, el cual establecería los mecanismos de desarrollo para los servidores públicos bajo el sistema de méritos.

En este sentido la expectativa de la Unidad del Servicio Civil, era que se llevaría a cabo el proceso de selección de personal para el servicio civil federal, el que requeriría de un examen de conocimientos generales para garantizar que el servidor público contará con un mínimo de conocimientos generales que le permitiera realizar su función; exámenes técnicos, que evaluarían los conocimientos de los aspirantes sobre materias específicas relacionadas con la función que se desempeñará; exámenes psicométricos, que permitiera evaluar el nivel de responsabilidad, el compromiso con la institución y las cualidades y deficiencias del aspirante; la comprobación de la veracidad de la información personal proporcionada por el aspirante, que permita conocer los antecedentes, el entorno social y familiar en el que se ha desenvuelto el aspirante y, por último, la entrevista, con base en la cual el jefe seleccionaría entre los candidatos propuestos a uno de los candidatos. Por lo que respecta, al reclutamiento del personal, el cual consistiría en localizar y atraer de fuentes internas y externas, a los aspirantes mejor calificados para ingresar a la Administración Pública, operaría bajo el principio del mérito y garantizando transparencia, legalidad e igualdad de oportunidades, el modelo propuesto por la USC, tenía como característica fundamental atraer el mayor número de aspirantes de instituciones públicas, educativas y privadas, para ocupar el puesto, establecer los requisitos de

ingreso en función al puesto a desempeñar y operar bajo el principio de selección del más apto, considerando sus aptitudes y capacidades profesionales del aspirante, así como también la experiencia, sin importar el sexo, religión, preferencias políticas, estado civil, etc.

Una vez aprobadas las etapas mencionadas el candidato ingresaría a la administración pública federal como servidor civil, al cual le sería otorgado un nombramiento por el Titular de cada dependencia o por la persona en quien él haya delegado esta facultad. Cada dependencia de la Administración Pública Centralizada autorizaría los nombramientos y los remitiría la validación de la Dirección General de Personal o equivalente, la cual se encargaría de dar alta al servidor público ante el Sistema Nacional de Filiaciones (SINAFI). A partir de la liberación de dicho nombramiento, se entregaba la certificación numerada y oficial que acreditaba al servidor civil como tal.

La evolución del desempeño tendría como objetivos reconocer a los empleados cuyo desempeño en el desarrollo de sus funciones exceda las expectativas; servir como criterio en la obtención de un ascenso de nivel; otorgando puntos adicionales a quienes compitan por una plaza vacante de grado o grupo superior; ayudar a los empleados cuyo desempeño no sea adecuado a mejorarlo a través de la capacitación y remover a los empleados del servidor. Por lo que respecta, al sistema de valuación de puestos la Unidad de Servicio Civil pretendía contar con un sistema que midiera el *valor* de un puesto, el sistema de valuación de puestos de cualquier dependencia, permite la realización de diagnósticos organizacionales. Por otro lado, la implementación del servicio civil federal requeriría del diseño de un sistema de capacitación que permitiera a la administración pública federal el logro de objetivos, así como a sus servidores el perfeccionamiento en el desempeño de sus funciones, de tal manera que pudieran estar permanentemente aptos para alcanzar las promociones que les ayuda a continuar dentro del esquema de carrera en el servicio público. La separación del servicio civil,

constituiría con la terminación del nombramiento de los servidores civiles y, según la circunstancia que lo motivara podría ser:

De naturaleza voluntaria, cuando la separación del cargo originada por causas donde la responsabilidad no fuera atribuible a la institución.

De naturaleza involuntaria,⁹¹ cuando fuera originada por causales que se establecieran en la ley de la materia. Estas causales podrían ser incurrir en faltas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por obtener dos evaluaciones del desempeño no satisfactorias en forma consecutiva, por reducción de plazas, no obtener un promoción al grado o grupo inmediato superior, después de siete años de ocupar un puesto o, en su caso, si al término de este periodo no gana su puesto en el concurso y, como consecuencia del nombramiento de un servidor público de libre designación, para ocupar la plaza del servidor civil. Se propuso la creación de un fondo de separación, con el objeto de que el servidor civil, después de que prestara sus servicios y haber realizado una carrera dentro de la APF, tuviera una separación digna que la permita disfrutar de dicho fondo mientras busca su ingreso al servicio civil federal o el acceso a otra fuente de trabajo.

Con base en el modelo la Unidad de Servicio Civil, elaboró un anteproyecto de Ley de Servicio Civil Federal (LSCF) con su respectiva exposición de motivos, mismo que estuvo terminado en diciembre de 1995. Durante 1996, el anteproyecto de la LSCF se discutió y se consensó con la SECODAM, y en 1997 se presentó al titular del Ejecutivo Federal para su aprobación, sin embargo la situación política que se vivía en ese momento, no permitió su presentación al Congreso de la Unión para su aprobación.

⁹¹ SUBSECRETARÍA DE EGRESOS, Unidad de Servicio Civil, La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 1995-2000, México, 2000. P. 55.

H. Iniciativa de Ley para la profesionalización y evolución del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada

Esta iniciativa nunca fue aprobada, consta de 68 artículos y cuatro transitorios, según su exposición de motivos, esta ley se crea para establecer los principios básicos de un servicio civil de carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, con el fin de contar con una administración pública honesta, moderna y eficiente.

Contiene un sistema de profesionalización que elimina la práctica de los nombramientos con base en el *amiguismo o compadrazgo*,⁹² a través de un sistema claro y transparente de reclutamiento y selección de los servidores públicos, respecto al principio de igualdad de oportunidades, incorpora la obligación de realizar exámenes de oposición y evaluaciones periódicas, promueve la especialización, impulsa la profesionalización, establece los derechos y responsabilidades y plantea esquemas de remuneración, promoción, incentivos basados en el mérito y en la capacidad profesional.

El sistema de profesionalización estaría coordinado por una unidad adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el titular sería designado por el Presidente de la República y tendría las atribuciones que marca el artículo 10, se apoyaría de una Comisión Técnica presidida por el titular de la Unidad, quien designaría un secretario técnico, en cada dependencia se instalaría un Comité que tendría como función la formulación de estrategias para el mejoramiento de recursos humanos de las dependencias.

Comprendía dos modalidades: los trabajadores de base, los cuales podrían incorporarse al sistema, previa solicitud presentada al comité, su

⁹² ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.cit. P. 556.

incorporación respetaría los derechos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás leyes aplicables, podrán ocupar un puesto de confianza previa licencia; trabajadores de confianza se clasifican en dos servidores públicos de carrera y de libre designación por los titulares de las dependencias, podrán convertirse en puestos de carrera.

Respecto al reclutamiento, correspondería a cada dependencia, el procedimiento, y se llevaría a cabo mediante convocatorias abiertas o cerradas, la selección comprendería exámenes generales de conocimiento y habilidad, exámenes técnicos, entrevistas, análisis de antecedentes laborales y un período de prueba tendrá como propósito garantizar el ingreso de los aspirantes más aptos en igualdad de oportunidades.

Se pretendía regular la permanencia y el desarrollo de los servidores públicos de carrera y de libre designación, la cesación de los efectos del nombramiento por causas: de renuncia, muerte, incapacidad permanente, sentencia ejecutoria que imponga al servidor una pena que lo prive de su libertad.⁹³

En caso de separación por reestructuración, reducción de plazas o despido injustificado, los servidores públicos de carrera tendrían derecho a una indemnización de tres meses de sueldo y veinte días por cada año de sus servicios prestados dentro del sistema; los servidores de libre designación no tendrán derecho a indemnización y puede ser revocado su nombramiento en cualquier tiempo y sin responsabilidad para el titular de la dependencia.

La iniciativa de ley preveía el recurso de revocación en contra de las resoluciones en el procedimiento de selección, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sería la autoridad competente para conocer los conflictos individuales de carácter laboral.

⁹³ Ibíd. P. 568.

I. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de 2003

La Ley del Servicio Profesional de Carrera nace de una iniciativa del Congreso de la Unión, que contó con la aprobación unánime de las diferentes fuerzas políticas.

Después de un intenso periodo de conciliación, esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 25 de marzo de 2003 y el 3 de abril de 2003 en la Cámara de Senadores, entrando en vigor 180 días después de su aprobación, en octubre de 2003.

Se implemento por primera vez el Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo para la administración de personal del gobierno federal que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público en la Administración Pública Federal Centralizada, a través del mérito y la igualdad de oportunidades, impulsa la profesionalización del servicio público federal, en beneficio de la sociedad.

Esta Ley constituye una herramienta que ayuda al gobierno federal a ser más eficiente, más profesional y contribuye a elevar la calidad de los servicios públicos que recibe la ciudadanía.⁹⁴ El servicio profesional garantiza la continuidad de los programas y políticas públicas del Gobierno Federal.

Regula la relación administrativa de los servidores públicos con la administración pública, su característica esencial reside en que es general y estratégica que da flexibilidad y no burocratiza la operación del sistema en las instituciones.

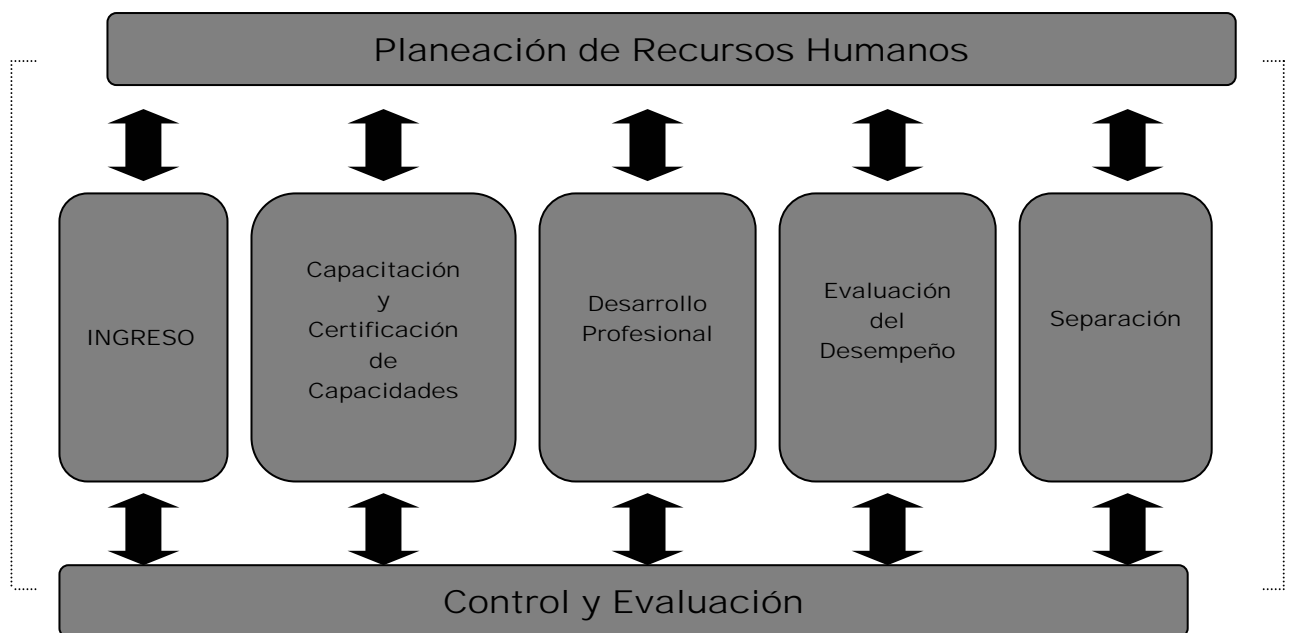
⁹⁴ MESTA DELGADO, Jesús, Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, núm. 1, Fundación mexicana de estudios políticos y administrativos A.C, México. 2004. P. 16.

Su principal objetivo es establecer un sistema que:

- Se rija por los principios de mérito e igualdad de oportunidades, así como de legalidad, eficiencia, objetividad y transparencia.
- Contar con mecanismos y procesos transparentes y descentralizados en operación, para el reclutamiento, selección, formación, desarrollo, evaluación y separación de los servidores públicos.⁹⁵

La Ley en el artículo 1 señala el objeto, funcionamiento y desarrollo del sistema del servicio profesional de carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, no aplica a las entidades paraestatales.

Prevé el desarrollo de siete subsistemas que son:



- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, comprende los procesos para realizar el análisis de las necesidades de personal y desarrollo, opera el Registro Único del Servicio Público Profesional, el cual sistematizará la información relativa

⁹⁵ Ibíd. P.17.

- al perfil, ingreso, capacitación, desarrollo y evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.
- II. Subsistema de Ingreso se compone de los procedimientos de reclutamiento y selección de los servidores públicos de carrera, este subsistema opera bajo el principio de mérito e igualdad de oportunidades.
 - III. Subsistema de Desarrollo Profesional establece los procedimientos para el ascenso de los servidores públicos de carrera, la ley prevé que se tomará en cuenta el puntaje obtenido por dichos servidores tanto en sus evaluaciones del desempeño, como en sus exámenes de capacitación o certificación de competencias.
 - IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades se encarga de los programas de actualización, desarrollo y certificación de los servidores públicos, la ley establece como obligación certificar las capacidades profesionales por lo menos cada cinco años para acreditar que se mantienen actualizados. El servidor público que no apruebe una evaluación de este tipo tiene derecho a su segundo examen de certificación, en el supuesto de que no apruebe la segunda evaluación será separado de la Administración pública federal.
 - V. Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito evaluar la labor de los servidores públicos de carrera, de los resultados de las evaluaciones se desprende el estímulo al desempeño destacado, así como la separación del cargo, cuando en dos evaluaciones un servidor de carrera no obtuviera resultados aprobatorios o su desempeño fuera deficiente, en términos de lo que establece el reglamento.
 - VI. Subsistema de Separación, establece las causas por las cuales deja de surtir el nombramiento de un servidor público de carrera, sin responsabilidad para las dependencias, las causas que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la

Administración Pública Federal son: la renuncia, la muerte, sentencia ejecutoria que imponga pena privativa de libertad, incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones, hacerse acreedor a una sanción administrativa, no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño; o cuando el resultado de dicha evaluación sea deficiente.

- VII. Subsistema de Control y Evaluación tiene como objeto evaluar la operación del sistema, así como diseñar los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento del sistema en general.

Como medios de defensa, la ley prevé un recurso administrativo denominado *revocación* que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección. Las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de la ley serán competencias del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las de carácter administrativo se sustanciarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

J. Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera

Fue expedido por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 89 fracción I de la Constitución General de la República, es producto de un grupo de trabajo de académicos y especialistas dependientes de la Secretaría de la Función Pública, se elaboró un anteproyecto, el cual fue revisado por la Unidad Jurídica de la señalada Secretaría. El anteproyecto fue discutido por los Directores Generales de Recursos Humanos de las dependencias centrales.

Con base en la revisión jurídica y de la mejora regulatoria, se formuló un proyecto que se puso a consideración de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El Presidente de la República suscribió dicho reglamento

con el refrendo del Secretario de la Función Pública el 31 de marzo de 2004 y se publicó el 2 de abril del mismo año.

La importancia del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Ley, se iniciaba la aplicación del Subsistema de Ingreso, es decir entraba en vigor los procesos de reclutamiento y selección, al establecer que “una vez publicado el reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados por concursos públicos y abiertos”.⁹⁶

Estaba integrado por 98 artículos y 11 transitorios y se divide en 18 capítulos que desarrollan los siguientes temas:

- Capitulo Primero: Disposiciones generales;
- Capitulo Segundo: De los servidores públicos de carrera;
- Capitulo Tercero: De la organización del sistema de servicio profesional de carrera;
- Capitulo Cuarto: Del Consejo Consultivo del sistema;
- Capitulo Quinto: De los Comités Técnicos de Profesionalización;
- Capitulo Sexto: De los Comités Técnicos de Profesionalización;
- Capitulo Séptimo: De la Operación del Servicio Profesional de Carrera;
- Capitulo Octavo: Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos;
- Capitulo Noveno: Del Registro Único del Servicio Público Profesional;
- Capitulo Décimo: Del Subsistema de Ingreso;
- Capitulo Décimo Primero: Del Subsistema de Desarrollo Profesional;
- Capitulo Décimo Segundo: Del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades;

⁹⁶ CEDILLO HERNÁNDEZ MIGUEL A., Los desafíos de una nueva normatividad, CIDE, México, 2006, P.156.

- Capitulo Décimo Tercero: Del Sistema de Evaluación del Desempeño;
- Capitulo Décimo Cuarto: Del Subsistema de Separación;
- Capitulo Décimo Quinto: Del Subsistema de Control y Evaluación;
- Capitulo Décimo Sexto: De las excepciones al Servicio Profesional de Carrera;
- Capitulo Décimo Séptimo: De las inconformidades;
- Capitulo Décimo Octavo: Del Recurso de Revocación.

El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, entró en vigor el 7 de septiembre de 2007, consta de 98 artículos y once transitorios, los capítulos décimo segundo *Del subsistema de capacitación y certificación de capacidades*, sufrieron modificaciones substanciales en los artículos 51 fracción I, 57, 59, 61, así como del capítulo décimo cuarto *Separación*, en los artículos 81 y 83, respecto a los artículos transitorios se modificó el quinto.

CAPITULO III

RELACIÓN LABORAL BAJO EL RÉGIMEN DE CARRERA

1. Naturaleza jurídica

Abordar el tema sobre la naturaleza jurídica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera no es una tarea fácil, en virtud de que los legisladores no establecieron de manera concreta la naturaleza, ni el carácter de las disposiciones contenidas en dicha Ley.

En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores se dijo:

“Compartimos la postura del Senador Jáuregui quien con esta Ley pretende que se establezca un *sistema de naturaleza administrativa*, operativo, moderno y eficiente para organizar y dirigir los recursos humanos del Estado, como el mejor instrumento de cambio para el avance de nuestro país, además de lograr elevar la productividad de los servidores públicos, así como la calidad y eficiencia en la prestación de servicios a cargo de la Administración Pública Federal”.⁹⁷

Del análisis del contenido del Título Primero que se desarrolla como capítulo único, se desprende el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y la dependencia responsable de la dirección para su implementación, pero la cuestión de su naturaleza no quedó establecida.

⁹⁷ CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, Op. Cit, p.158.

Considero que el enfoque dado a la Ley es equivoco, en razón de que en la misma se regula las relaciones entre el Estado Patrón y sus trabajadores, y se establecen requisitos para el nombramiento, estabilidad, derechos y obligaciones a los cuales son meritorios los trabajadores. De tal forma, que la Ley no debe regular las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado desde el ámbito administrativo.

El artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, así como se establecen las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, en la Administración Pública Federal Centralizada.

El fundamento jurídico y laboral de las relaciones entre el Estado patrón y sus trabajadores, se encuentra regulado en el apartado B del artículo 123 constitucional y su Ley reglamentaria (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). En el artículo 123 constitucional apartado B, se sientan las bases de los derechos y obligaciones de los trabajadores de base, dejando en el limbo jurídico a los trabajadores de confianza, cuya relación se regula por la Constitución General de la República, el artículo 123 apartado B, establece en la fracción XIV, los derechos de que gozarán los trabajadores de confianza, al señalar: “la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”. No comprende la estabilidad en el empleo, lo que ocasiona inseguridad de los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

Lo anterior ya fue definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al establecer:

“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”.⁹⁸

La Ley del Servicio Profesional de Carrera, es una Ley de carácter laboral, aunque no tiene fundamento constitucional. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé la existencia de la Ley en mención, salvo en los casos del servicio exterior, del Instituto Federal Electoral, agentes del ministerio público y miembros de la policía, entre otros, los cuales se rigen por sus propias leyes.

El enfoque dado a las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera por los legisladores, son de carácter administrativo, y éstos olvidaron que las relaciones entre el Estado y los trabajadores se regulan por el derecho laboral y no por el derecho administrativo; con esta Ley el legislador trato de subsanar las lagunas jurídicas existentes, sin embargo, la Ley carece de sustento constitucional y laboral, desde mi punto de vista la Ley del Servicio Profesional de Carrera lejos de proteger al trabajador complica más su ingreso, permanencia y separación en el servicio público condicionando su estabilidad en el Gobierno Federal.

Por lo que se refiere al sistema de Servicio Profesional de Carrera dependerá del Ejecutivo Federal, y será dirigido por la Secretaría de la

⁹⁸ 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.

Función Pública; no obstante, no se estableció si la norma es de carácter de derecho público, privado o social, lo cual resulta importante ya que es necesario determinar el sistema que consagra la Ley es laboral o administrativa. Tampoco establece si sus disposiciones son de orden público o social y por ende si son de interés general.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera debe ser considerada por la naturaleza de la misma, como una norma de carácter laboral que pretende regular las relaciones entre el Estado y los trabajadores (servidores públicos de carrera).

La indefinición sobre si sus normas son laborales o administrativo, es un asunto que quizás se debe resolver con mayor construcción legislativa, lo que incluso podría involucrar reformas constitucionales. La cuestión del carácter de sus disposiciones se puede establecer en el reglamento, señalando con precisión que estas normas son de orden público e interés general.

2. Elementos de la relación de trabajo

Las relaciones de trabajo tienen dos clases de elementos:⁹⁹

- | | |
|--------------------------|--|
| a) Elementos subjetivos: | Estado patrón y los trabajadores al servicio del Estado (Servidores público de carrera). |
| b) Elementos objetivos: | Prestación de un trabajo personal y subordinado, (relación laboral); el nombramiento y pago de un salario. |

⁹⁹ DÁVALOS, José, Op. Cit. P. 102.

a) Elementos subjetivos

Estado patrón

Es la persona jurídica que directa o indirectamente tiene el poder de disposición de la actividad laboral de quienes trabajan a su servicio.

El Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo.¹⁰⁰

El Estado es una ficción jurídica que tiene un ámbito de validez espacial y territorial como personal, y actúa por conducto de funcionarios y empleados públicos.

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 10 define al Patrón como la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, para llevar a cabo las funciones determinadas o específicas. En el caso del Patrón Estado, será una persona jurídica la encargada de regular las relaciones entre éste y sus trabajadores a través de los titulares de las dependencias.

El Estado patrón regula las relaciones laborales a través de Titulares, los cuales son personas físicas; el artículo 2 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que:

“La relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.”

¹⁰⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 6ª edición, Porrúa, México, 1981, P. 285.

Para Morales Paulín el concepto de Titular “Constituye la facultad que en forma individual o colegiada se ejerce como resultado de la representación de la dependencia u órgano, con efectos directos en la relación laboral”.¹⁰¹

Es la facultad que se otorga a una persona física, con la finalidad de representar a la Institución u órgano.

Dentro del Poder Ejecutivo, la titularidad de las dependencias es asumida por el Secretario del Ramo, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procurador General de la República, Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Directores Generales o sus equivalentes, en los organismos descentralizados la titularidad se establece no sólo en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino también en las Condiciones Generales de de trabajo de cada dependencia.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, la titularidad de la Cámara de Diputados se integra de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por un Presidente, cinco Vicepresidentes, Secretarios y cuatro Prosecretarios, será electo por la mayoría y en votación por cédula, en la Cámara de Senadores, la mesa Directiva se integra por un presidente, dos vicepresidentes, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, electos por mayoría de la votación.

En el Poder Judicial corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme en la fracción XV del artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la facultad de nombramiento de la cual se desprende la titularidad de dicho cuerpo colegiado para efectos de la relación de trabajo.

¹⁰¹ MORALES PAULÍN, Carlos A., Op. cit. P.81

Los titulares de las dependencias son representantes del Estado, por lo que la relación que se establece entre éste y el trabajador; es de la misma manera que en una empresa privada y sus trabajadores.

Trabajador al Servicio del Estado

El artículo 3 de la Ley de Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado define al trabajador como:

“la persona física que presta 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”.

El trabajador es persona física que presta un servicio personal y subordinado al Estado-Patrón, en razón de un nombramiento expedido por la autoridad competente; el artículo 4 señala la división de los trabajadores en dos grupos los cuales son *Base y Confianza*. En el artículo 5 fracción II último párrafo, dispone la ley que los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado en el catálogo de Puestos del Gobierno Federal y son aquellos que desarrollan funciones de dirección, inspección, manejo de fondos, auditoría, control de adquisiciones, en almacenes e inventarios, asesoría y consultoría, secretarios particulares, agentes del ministerio público federal, policías judiciales, los que integran la planta de la Presidencia de la República, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por exclusión, serán trabajadores de *base* aquellos que no estén incluidos en el artículo 5 de la Ley en mención, por el hecho de ser de base serán inamovibles y podrán adquirir este derecho después de seis meses de servicio y únicamente podrán ser cesados por causa justa en términos del artículo 46 del citado ordenamiento, por otra parte, los trabajadores de confianza sólo gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, más no de estabilidad en el empleo.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 3 fracción IX, define al servidor público de carrera como la persona física integrante del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia. Esta ley pretende otorgar derechos de carácter laboral tales como la permanencia y estabilidad en el servicio así como el derecho a recibir una indemnización, cuando se les cuando se les haya despedido de manera injustificada.¹⁰²

Los trabajadores de confianza de libre designación no gozan de los derechos en mención, a menos que sus plazas estén comprendidas dentro del subsistema del Servicio Profesional y obtengan el nombramiento de servidores públicos de carrera titulares, aprobando la evaluación del desempeño y la certificación de sus capacidades. La Ley otorga a los servidores públicos de carrera estabilidad en sus empleos la cual esta sujeta al desempeño de éstos.

El artículo 63 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, establece las bases de la permanencia en el servicio público, el cual no garantiza la inamovilidad, pero dicho artículo menciona que garantizará que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la Ley en mención o en las leyes aplicables supletoriamente.

b) Elementos objetivos

Prestación de un trabajo personal y subordinado

Las relaciones de trabajo que surgen entre el Estado y sus trabajadores, no tiene como fundamento un contrato de trabajo, porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen

¹⁰² LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, "Artículo 10 fracciones I y X", ISEF, México, 2007, P. 2.

fines económicos, de ahí que a los trabajadores al servicio del Estado se le expide un *nombramiento**, el cual es un medio a través del cual se ha de investir de funciones específicas, y que éste sea aceptado y protestado.¹⁰³

Nombramiento

La relación jurídica de trabajo se establece entre los titulares de las dependencias y los trabajadores. Para que exista la relación laboral entre el estado y sus trabajadores debe mediar la existencia del nombramiento, la condición del trabajador se acredita en virtud de un nombramiento. Más adelante se hablara más afondo de esta figura.

Salario

Por salario se entiende como la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. (Artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo).

Es una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a su dignificación social, personal y familiar.

El artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones. El salario no podrá ser inferior al mínimo general vigente para los trabajadores sujetos al Apartado A del artículo 123 constitucional y es irreducible durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo. La disposición contenida en el artículo 127 constitucional, que consagra el derecho que todo servidor público tiene que recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos correspondientes.

* El nombramiento es un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o ciertas actividades.

¹⁰³ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op. Cit. P. 262.

3. Ingreso del servidor público

Para poder ingresar al Gobierno Federal Centralizado, es necesario cumplir con una serie de requisitos entre los cuales se encuentran el acreditar las evaluaciones de conocimiento generales y habilidades, así como los elementos de valoración que determinen los comités respectivos, entre los que destacan la evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos, la entrevista y determinación.

Asimismo, el ingreso del servidor público de carrera opera bajo el principio de mérito e igualdad de oportunidades.

El Gobierno Federal emitirá convocatorias públicas (abiertas) o internas (cerradas), para el reclutamiento del personal; las convocatorias públicas consisten en la publicación en el Diario Oficial de la Federación, en ella podrán participar aspirantes externos e internos; por lo que respecta, a las convocatorias internas se invitarán a aquellos trabajadores que quieran participar en la institución correspondiente que emite la convocatoria.

El reclutamiento y la selección de los aspirantes son llevados a cabo por el Comité Técnico de Profesionalización, los aspirantes son sometidos a una serie de entrevistas y exámenes; el ingreso de éstos no es definitivo, ya que influyen factores internos, como son la opinión de las autoridades correspondientes. Dicho factor desde mi punto de vista es subjetivo, máxime que puedan generar valoraciones equivocadas acerca de los aspirantes y perjudicarlos en la selección de aspirantes a ocupar una vacante dentro de la administración pública federal centralizada.

Una vez seleccionado el personal y transcurrido un periodo de prueba, se contrata a los servidores públicos de carrera de forma definitiva.¹⁰⁴

¹⁰⁴ MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban y ROEMER, Andrés, Por un gobierno con resultados, "El Servicio Civil de Carrera: Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México", Fondo de Cultura Económica, México, 2000, P. 171.

Dicho periodo de prueba, según lo establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera es de un año, aplicable sólo al primer nivel de ingreso, es decir a la categoría más baja del rango aplicable de la Ley; el artículo 33 de la Ley que nos ocupa, menciona que tratándose de “los casos del primer nivel de ingreso, se hará la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité, se le otorgará el nombramiento en la categoría de enlace”. La Ley es ambigua, en razón de que en esta, se hace mención a que es un mecanismo que garantiza el acceso a la función pública, con base al mérito e igualdad de oportunidades, asimismo, se condiciona la estabilidad del trabajador ya que será al arbitrio del Comité el otorgamiento de una plaza definitiva a favor del trabajador.

Considero que el ingreso y la separación del servidor público en la administración pública federal, que son los temas de mayor trascendencia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, ya que marca el inicio y el fin de la relación laboral del trabajador en el Gobierno Federal.

Las plazas vacantes y de nueva creación deberán someterse a concursos públicos y deberán sujetarse para su ocupación a procesos de reclutamiento y selección, tales puestos deberán encontrarse autorizados en las estructuras orgánicas.

El artículo 21 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera señala que:

“El aspirante al incorporarse al sistema deberá cumplir además de lo que señale la convocatoria respectiva los siguientes requisitos:

- I. Se ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos o extranjero cuya condición migratoria permita la función a desarrollar;

- II. No haber sido sentenciado con pena privativa de libertad por delito doloso;
- III. Tener aptitud para el desempeño de sus funciones en el servicio público;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso;
- V. No estar habilitado para el servicio público ni encontrarse con algún impedimento legal”.

El reclutamiento se realizará a través de eventos de inducción para eventos de enlace o convocatorias públicas y abiertas. Cada dependencia establecerán los mecanismos para que las direcciones generales de recursos humanos, conozcan de la existencia de vacantes en cualquier área o unidad administrativa en un plazo de 10 días hábiles como máximo. Las convocatorias serán elaboradas por las direcciones generales con aprobación del Comité de selección.

En cuanto al proceso de selección este se compone de las siguientes etapas:¹⁰⁵

1. De revisión curricular;
2. De evaluación de capacidades que se dividen en dos fases: la de evaluación de capacidades gerenciales y técnicas requeridas para cada puesto;
3. De entrevistas a cargo del Comité de Selección.

En el proceso de ingreso, los comités de selección serán los encargados de llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción del sistema. Los requisitos para poder ocupar una vacante en la administración pública centralizada, están sujetos al perfil de cada puesto que determinen cada dependencia.

¹⁰⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Op. Cit. P. 293.

Una vez que el aspirante acreditó las múltiples pruebas, éste será elegido por el Comité Técnico de Selección y dependiendo de cada puesto se procederá de la siguiente manera:

- a) Se otorgará su nombramiento como servidor público **EVENTUAL**, cuando siendo de primer nivel de ingreso se encuentren en su primer año de desempeño y en las hipótesis que señala el artículo 34 de la LSPC.
- b) Se otorgará el nombramiento como servidor público de carrera **TITULAR**, a aquellas personas que hayan acreditado el concurso de selección en sus múltiples fases y sólo podrán ser nombrados y removidos en los casos y bajo los procedimientos previstos en la Ley.

Debe tomarse en cuenta, que todas aquellas personas que ganaron el concurso para ocupar un cargo en la Administración Pública Federal Centralizada deberán ser considerados como titulares de la plaza y no estar bajo la incertidumbre de que al finalizar el año serán despedidos, si no acreditan la evaluación del desempeño de manera satisfactoria y bajo la consideración del Comité. En la Ley del Servicio Profesional de Carrera y en su reglamento sólo se fija un periodo de pruebas para aquellos trabajadores que ocupan un puesto de enlace, que se sujetan a una calificación mínima.

Los candidatos seleccionados por los Comités se harán merecedor al nombramiento, más adelante se profundizará sobre el tema, en las categorías que les corresponda.

4. Expedición del nombramiento como servidor público de carrera

El nombramiento es la designación que realiza la autoridad competente a un servidor público para desempeñar un cargo dentro de la administración pública; tiene su base constitucional en la fracción II del artículo 89 de la Constitución General de la República, en el artículo 12 de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, así como del artículo 2 fracción XIII bis de la citada Ley.

Una vez que el candidato es seleccionado por el Comité se hará laudable al nombramiento como servidor público de carrera.

Para efectos prácticos y para el desarrollo del tema es necesario explicar los tipos de nombramiento que existen, con la finalidad de encuadrar la expedición de nombramiento como servidor público de carrera.

- a) El nombramiento discrecional: Se presenta cuando existe libertad completa en la designación;
- b) El nombramiento condicionado: Existe éste, cuando la designación debe subordinarse a ciertas formalidades como la del concurso senatorial (de la Cámara de Diputados o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), o las de elecciones de una terna, y
- c) El nombramiento reservado: Se refiere a la designación que se hace entre determinadas personas que han prestado servicios al Estado con anterioridad.¹⁰⁶

En el caso del servidor público de primer nivel de ingreso y los casos excepcionales a que hace mención el artículo 34 de la LSPC, considero que el tipo de nombramiento es de carácter discrecional, en razón de que éstos, son nombrados y removidos libremente bajo el arbitrio de la autoridad, sin tener derecho a la estabilidad y permanencia en su empleo, y sólo gozan de las garantías de seguridad social y de su sueldo.

Mientras que los servidores públicos de carrera, son aquellos que ingresaron al sistema a través de un concurso de selección, para

¹⁰⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, Op.cit. P. 210.

desempeñar un cargo de confianza y sólo podrán ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos en la Ley (artículo 4).

La clase de nombramiento que se expide al servidor público de carrera es de carácter condicionado, toda vez, de que para poder obtener el nombramiento de carrera es necesario acreditar los exámenes (capacidades gerenciales, transversales, técnicas y demás capacidades que determinen los Comités).

Los servidores públicos eventuales que ingresen al sistema por virtud de un convenio, son aquellos que ocupan una vacante en una dependencia, en los rangos de enlace, se puede llegar a dar el caso que las vacantes que se ocupen eventualmente sean de jefe de departamento hasta director general, por un plazo máximo de un año y provenientes de otras instituciones públicas federales, locales o municipales u organismos públicos o privados.

Ahora bien, el artículo 6 del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, señala los requisitos que debe contener el nombramiento que a la letra dice:

“El nombramiento que se otorgue a los servidores públicos de carrera deberá contener, al menos la siguiente información:

- I. El carácter de titular o eventual, según corresponda;
- II. El nombre del servidor público de carrera al que se extiende el nombramiento;
- III. El rango que tendrá el servidor público de carrera;
- IV. La denominación del puesto;
- V. La fecha a partir de la cual surte efectos el nombramiento;
- VI. En su caso, la vigencia del mismo, y
- VII. El nombre, el puesto y la firma de quien emite el nombramiento, de conformidad con el reglamento interior que corresponda”.

A diferencia de lo que establece el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los nombramientos deberán contener:

- I. Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio;
- II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible;
- III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- IV. La duración de la jornada de trabajo;
- V. El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- VI. El lugar en que prestará sus servicios.

En mi opinión, los requisitos que establece el artículo 15 de la LFTSE, están más completos que los que los que señala, el artículo 6 del reglamento de la LSPC, en razón de que en el citado ordenamiento, no se establece la duración de la jornada de trabajo, la nacionalidad, monto del salario, lugar en que prestará sus servicios.

El nombramiento obliga al servidor público a prestar sus servicios, de manera personal y subordinada al Estado patrón y en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de su nombramiento y de las normas respectivas, se aplicarán sanciones administrativas, en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores.

5. Clasificación y rangos aplicables al servicio profesional de carrera

La Ley clasifica a los servidores públicos en¹⁰⁷:

- I. Eventuales:

¹⁰⁷ REGLAMENTO DE LA LEY DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, artículo 5, Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de septiembre de 2007, P. 14.

- a) Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño;
 - b) Los nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley;
 - c) Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema por virtud de un convenio y;
- II. Titulares:
- a) Los que ingresan al Sistema, mediante concurso público y abierto, con excepción de los señalados en el inciso a) de la fracción anterior, y
 - b) Los que ingresan al Sistema, cuando han obtenido su nombramiento al acreditar cumplir con los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para este supuesto.

Cuando la plaza es de *primer nivel de ingreso o Enlace* se le entregará el nombramiento como servidor público **EVENTUAL**, a efecto de que al transcurrir un año sea evaluado en su desempeño, el cual debe ser satisfactorio, la calificación deberá ser equivalente al 75.0 a 89.9, y se otorgará el derecho a recibir su nombramiento como titular en la plaza.

Cuando la plaza en concurso corresponda a un nivel de Jefe de Departamento a Director General, será nombrado como servidor público **TITULAR** sujeto a los derechos y obligaciones que establece la Ley.

Es de señalar, que la Ley excluye a los trabajadores de menor rango, es decir a los llamados **ENLACES**, ya que la misma no otorga los derechos, pero si las obligaciones que prevé la comentada Ley, dejando en estado de indefensión a esta clase de trabajadores; la ley es ambigua y lejos de proteger a la clase más desfavorecida los perjudica y condiciona su estabilidad en Gobierno Federal, es evidente de que no se siguen los principios establecidos en la LSPC como son el de igualdad de oportunidades, imparcialidad, equidad, competencia por mérito, entre otros.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en su artículo 2, hace mención de que el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública, a través del mérito, sin embargo, las plazas de mandos medios, se encuentran favorecidas, porque al concursar por el nivel de Jefe de Departamento a Director General y ganarla, se les otorgará el nombramiento de servidores público de carrera *titular*, y tendrán derecho a la estabilidad, en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley, según lo estipulado en el artículo 10 de la Ley en comento. A contrario sensu al concursar y ganar la plaza de Enlace, el servidor público sólo se le proporcionará un nombramiento de carácter temporal (un año) y su permanencia en gobierno federal, estará sujeta a las evaluaciones y a su desempeño, quedando al arbitrio de la autoridad su permanencia.

En lo casos excepcionales que marca el artículo 34 de la LSPC, por consiguiente, considero que la Ley es discriminatoria para los rangos más bajos previstos en la Ley y para aquellos servidores públicos que prestan un servicio provisional, ya que deben de cumplir y sujetarse a las obligaciones estipuladas en la LSPC y en su reglamento, pero no le son aplicables los derechos consagrados en la misma.

En la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, Apartado B, no se contemplan el servicio profesional de carrera, los servidores públicos de carrera, ni las instituciones normativas que dan vida al sistema, es decir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo contempla dos grupos: BASE y CONFIANZA, los servidores públicos de carrera no se encuentran previstos en la Ley burocrática y al ser considerados como trabajadores de confianza no les son aplicables las prerrogativas que se contemplan en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado para los trabajadores de base.

Con la aparición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, se hace necesario que la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, reconozca a los servidores públicos de carrera, como un tipo especial de trabajadores de confianza que sí tienen derechos (entre ellos el de la permanencia) y que debe ser protegidos por las instituciones que dicha Ley establece).¹⁰⁸

En mi opinión, no creo que sea conveniente hacer esa clase de distinción, porque se estaría discriminado nuevamente a los trabajadores de confianza, hay que recordar que el constituyente del 17, no excluyó a los trabajadores al servicio del Estado, que los derechos que consagra la Constitución Mexicana son extensibles para ellos, y por circunstancias y por así convenir a los intereses políticos, fueron discriminados y rezagados los derechos de la burocracia, por ello considero que los derechos contenidos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, deben hacerse extensibles a los trabajadores de confianza, en cuanto estabilidad y permanencia se refiere.

Los servidores públicos de carrera ingresarán al Sistema y comprende los siguientes rangos:

Artículo 5. El sistema comprenderá, tomando como base el catálogo, los siguientes rangos:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace.

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

En el citado artículo se señala que la "...Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones deberá emitir los criterios generales para la determinación

¹⁰⁸ CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel. A, Op.cit. P. 172.

de cargos que podrán ser de libre designación, al respecto, la Ley establece también la figura de Gabinete de apoyo” (artículo 7).

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley, señala que el sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago de honorarios en las Dependencias.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera busca profesionalizar a la Administración Pública Federal, no obstante, la ley sólo contempla los rangos que se mencionan en el artículo 5 de la Ley de la materia, y sólo pueden aspirar a cargos públicos de mayor jerarquía y relevancia los conocidos de los políticos, es decir para que exista una verdadera profesionalización en la función pública, no sólo los rangos de menor jerarquía deben concursarse, sino también los de subsecretarios, oficiales mayores y titulares de unidad.

La enumeración de rangos, no incluye todas las funciones que contempla el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que hay varios trabajadores de confianza que no son tutelados por el Servicio Civil de Carrera.

6. Evaluación del desempeño y certificación de capacidades, condiciones para la estabilidad y permanencia en el régimen de carrera

La evaluación y certificación de capacidades tanto técnicas como gerenciales es un tema trascendente porque impacta a los subsistemas de ingreso, capacitación y separación.

La evaluación del desempeño es el proceso por medio del cual se asigna un valor integral al conjunto de resultados y comportamientos profesionales de un servidor público en un periodo específico, en función de sus capacidades y del perfil determinado para el puesto que ocupa.

Para efectos de ingreso a los aspirantes se les evalúan en dos capacidades gerenciales¹⁰⁹ y en las dos capacidades técnicas. Por otra parte, para efectos de permanencia un servidor público de carrera debe certificar entre cinco (para los que ocupan puestos de enlace) y seis capacidades gerenciales y técnicas. En concreto, tiene que certificar tres capacidades gerenciales sobre la administración pública federal y dos técnicas específicas que defina el Comité de Profesionalización respectivo.

La evaluación del desempeño tiene como propósito valorar y calificar el rendimiento de los servidores públicos de carrera. La evaluación del desempeño comprenderá:

- Metas individuales;
- Metas colectivas;
- Estándares de actuación profesional;
- Actividades extraordinarias y aportaciones destacadas.

¹⁰⁹ Las capacidades gerenciales son definidas por el reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera como los conocimientos, habilidades y actitudes (expresada en comportamientos) que, de manera general y por nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones.

La evaluación del desempeño* se hará dos veces al año, durante los meses de enero y febrero (ejercicio anual anterior con un mínimo de antigüedad de seis meses) y julio y agosto (primer semestre como mínimo de antigüedad de tres meses) con resultados dentro de los 60 días naturales.

Los servidores públicos que no obtengan calificación aprobatoria en dos evaluaciones consecutivas serán separados del sistema; entendido como resultado deficiente la obtención de una calificación de desempeño no aprobatoria en la evaluación semestral y anual en el mismo ejercicio fiscal y la obtención de evaluaciones anuales de tres calificaciones de desempeño deficiente o no satisfactorio.

Una evaluación del desempeño adecuada limita los excesos producto de la discrecionalidad y los abusos del poder, para que el otorgamiento de incentivos, recompensas e incluso sanciones se sujeten a criterios claros y transparentes y justos no por posiciones ajenas, intereses o a cambio de alguna dádiva.¹¹⁰

En efecto, una evaluación adecuada sin la intervención de la autoridad como juez y parte, encargada de emitir las reglas que fijarán los lineamientos específicos para aplicar las evaluaciones a los servidores públicos, fortalecería el sistema del Servicio Profesional de Carrera, evitando que la autoridad incurra en anomalías en la selección y permanencia de los servidores públicos de carrera.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en el artículo 55 fracción V, hace mención a que en los casos de desempeño no satisfactorio se adoptarán las medidas correctivas, estimo, que esa clase de medidas

* La escala que el reglamento ha fijado en el artículo 67 es el siguiente: **SOBRESALIENTE**: 90 puntos de un total de 100; **SATISFACTORIO**: cuando el conjunto sea mayores de 70 puntos y menores de 90, de un total de 100; **NO SATISFACTORIO**: cuando en conjunto sea menor de 60 puntos de un total de 100 posibles.

¹¹⁰ MUÑOZ GARCÍA, Alfredo, *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. I, número 1, México, primer semestre de 2004, Fundación Mexicana de estudios políticos y administrativos. A.C. P. 127.

correctivas como las llama la Ley desembocan en un despido injustificado, en razón de que la autoridad esta obligada a proporcionar a los trabajadores capacitación, como comente en un principio la Ley limita la permanencia de los trabajadores en el gobierno federal, las evaluaciones que aplica la autoridad son subjetivas e imputables a ésta, en perjuicio de los trabajadores. Esto desvirtúa el objetivo que pretende alcanzar la Ley.

Ahora bien, La ley establece como una obligación de los servidores públicos de carrera certificar sus capacidades profesionales, cada cinco años para acreditar que se mantienen actualizados en los conocimientos necesarios para el desempeño de su cargo. El servidor público que no apruebe una evaluación el servidor público será separado de la administración pública federal.

Para que los servidores públicos puedan comprobar de manera objetiva sus conocimientos, habilidades y actitudes, independientemente de cómo las hayan adquirido y puedan ser valorados tanto en su puesto como en otros de mayor responsabilidad; cuando un servidor público titular no obtenga la certificación de las capacidades que sean requeridas para el puesto que desempeña, será evaluado nuevamente dentro de los doce meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar esta segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos de conformidad con el artículo 60 fracción VII.

Dentro de las obligaciones que tienen los servidores públicos, se encuentra la de participar en los programas de capacitación obligatoria, que comprende la actualización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 fracción F, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera las

obligaciones de los titulares de las dependencias, entre la cual destaca la de establecer escuelas de administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

Por lo antes expuesto, la capacitación es parte de la formación de un servidor público dentro de la administración pública y no debe ser considerado como uno de los factores que impliquen su separación del sistema de profesionalización, la autoridad está obligada a proporcionar cursos de actualización a los trabajadores para desempeñar eficientemente su trabajo, cabe señalar, que dentro de las obligaciones previstas en el artículo 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es la de asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia, en la práctica debido a las cargas de trabajo con las que cuentan las dependencias, resulta imposible proporcionar capacitación a los servidores públicos por parte de los titulares de las dependencias, ocasionando que los trabajadores públicos, vayan rezagando sus conocimientos en el área que desempeñan, lo que me queda claro es que a los titulares de las dependencias sólo les interesa cubrir sus necesidades a costa de la clase trabajadora, con menoscabo a la Administración Pública, lo que se pretende es profesionalizar a los trabajadores y creo que no se podrá lograr mientras los titulares busquen el interés personal.

El reglamento define a las capacidades como los conocimientos habilidades, actitudes, valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro del sistema y se clasifican en:

1. Visión de servicio público: valores éticos;
2. Gerenciales o directivas: conocimientos, habilidades o actitudes que de manera general y por el nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos para el desempeño de sus funciones;

3. Técnicas específicas: conocimientos y habilidades técnicas especializadas.¹¹¹

Sólo las capacidades técnicas serán determinadas por las dependencias, y podrán certificar las capacidades de sus servidores públicos de carrera. Para que pueda lograr su permanencia el servidor público deberá certificar cuando menos las siguientes capacidades:

- Tres gerenciales (enlace dos)
- Una técnica transversal*
- Dos técnicas específicas

Cuando un servidor público titular no obtenga la certificación de capacidades será evaluado nuevamente dentro de los 12 meses siguientes a la primera evaluación que hubiere presentado. En caso de no aprobar la segunda evaluación, su nombramiento dejará de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia, en ese momento es cuando surge una de las hipótesis previstas en el subsistema de separación.

Con relación a la evaluación para certificar sus capacidades los servidores públicos se someterán a ella en los términos que establezca la Secretaría de la Función Pública, por lo menos cada cinco años. Las evaluaciones deberán acreditar que el servidor público ha desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo. Esta certificación será requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera en el sistema y en su cargo.

La dependencia deberá en caso de que el servidor público no acredite la evaluación de capacitación, proporcionarle la capacitación necesaria antes de que presente nuevamente la segunda evaluación.

¹¹¹ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Op. Cit. P. 296.

* Consisten en los conocimientos y habilidades que son útiles para la generalidad de los puestos del Sistema, en aspectos o materias tales como nociones generales de la Administración Pública Federal, informática, idiomas u otras.

7. Causas de separación temporal y definitiva del régimen de carrera

Las causas de separación de los servidores públicos titulares se encuentran establecidas en el artículo 60 de la Ley, y serán consideradas como causa de separación definitiva del régimen de carrera que en el siguiente capítulo se profundizaran.

Las causales que motivan el procedimiento por el titular de la dependencia u órgano desconcentrado determina la separación, previa comunicación e integración del expediente respectivo por la Dirección General de Recursos Humanos son:

- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño;
- Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales.

La ley establece en el artículo 60, siete supuestos para efectuar la separación, considero que tales supuestos deben ser agrupados según sus características y darles en consecuencia un tratamiento diferenciado, en las causales establecidas en las fracciones I, II, III y V son de causas de terminación ya que se producen por consentimiento o como consecuencia de hechos ajenos y las que consagran, en las fracciones IV, VI y VII del artículo en cita, así como la no certificación de capacidades en dos oportunidades, en el siguiente capítulo se hablará a fondo de dichas hipótesis.

En el supuesto del artículo 60 fracción IV de la Ley, que se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones propias de los servidores públicos de carrera, este supuesto implica cierta complejidad procedimental, ya que el artículo en mención establece que la Secretaría deberá hacer una valoración en la cual se respetará la garantía de audiencia del servidor público de carrera.

Las causas de separación temporal que prevé la LSPC, es la Licencia la cual la define como el acto por el cual el servidor público de carrera, deja de desempeñar sus funciones de manera temporal, conservando sus derechos, previa autorización del Comité, para poder solicitar una licencia deberá tener una antigüedad de dos años y dirigir su solicitud al Comité por escrito, con el visto bueno de su superior jerárquico.

Modalidades por temporalidad:

- La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y se podrá prorrogar una sola ocasión por un periodo similar, salvo cuando el servidor público sea comisionado para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.
- La licencia sin goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público relacionado con sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Para obtener una licencia, los servidores públicos de carrera deberán acreditar la continuidad en los servicios prestados a la dependencia en su calidad de servidores públicos de libre designación, y deberán hacer su solicitud por escrito fundando y motivando, la Dirección General de Recursos Humanos recibirá la solicitud, es de señalarse que dicha solicitud deberá contar con la autorización del superior jerárquico y serán los Comités Técnicos de Profesionalización los que determinen si se concede o no la licencia solicitada por el servidor público de carrera, las licencias se otorgarán siempre y cuando estén vinculadas con temas de la capacitación o en aquellos casos justificados a juicio dependencia.

Por consiguiente la Ley del Servicio Profesional de Carrera, adolece de medidas de seguridad social que debe contener una Ley de índole laboral, con acuerdo con lo que señala el Lic. Rigel Bolaños Linares, al decir que “la Ley del Servicio Profesional de Carrera demuestra una falta de

técnica legislativa o negligencia de quienes crearon un modelo inconstitucional de Servicio Profesional de Carrera”.

CAPÍTULO IV

SEPARACIÓN EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

1. Rescisión de la relación laboral

La Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal establece en su artículo 60, siete causales de separación de un trabajador de carrera, sin responsabilidad para la dependencia.

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de la libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e Injustificado de cualquiera de las obligaciones la 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 deberán dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Por rescisión se entiende, como la disolución de las relaciones de trabajo, decretada por uno de sus sujetos, cuando el otro incumple gravemente sus obligaciones.¹¹²

La rescisión de la relación de trabajo se contempla en los artículos 46, 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo, de los cuales resulta necesario observar los siguientes aspectos:

- Que exista una causa concretamente establecida en la Ley,
- Que la causa o motivo de la rescisión sea imputable a alguno de los sujetos en la relación de trabajo.

En materia burocrática no se encuentra bien definida la figura de rescisión, sé habla de la terminación de los efectos del nombramiento y del cese de los efectos del mismo; en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establecen las causas por las cuales un nombramiento deja de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia.

Será imputable al trabajador o al patrón la rescisión de la relación laboral en el ámbito del apartado A, es decir, Ley Federal del Trabajo, en lo concerniente a los trabajadores al Servicio del Estado, la rescisión sólo puede ser imputable a los servidores públicos; tomando en consideración lo señalado en el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la rescisión de la relación laboral será imputable al trabajador al servicio del Estado.

De lo anterior se desprende que la garantía del trabajo burocrático tiene restricciones. El Séptimo Tribunal Colegiado ha determinado el siguiente criterio jurisprudencial.

¹¹² DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. P. 241.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA RESCISION DE LA RELACION LABORAL POR CAUSAS IMPUTABLES AL PATRON. La figura jurídica de la rescisión de la relación de trabajo por causas atribuibles al patrón, no se encuentra contemplada en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, ni en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; razón por la cual debe decirse que los trabajadores sujetos a ese régimen no tienen derecho a ejercitar aquella acción, ni aun invocando la aplicación supletoria de las disposiciones del Apartado "A" del mismo precepto constitucional o de la Ley Federal del Trabajo, que consignan esa figura, pues es permisible aplicar la suplencia establecida en el artículo 11 de la ley burocrática, sólo cuando, contenida la prestación, el derecho o la institución, en esta ley, la misma no la regule con la amplitud debida, o sea presente algunas que puedan subsanarse con las disposiciones que en ese sentido prevea la ley de aplicación supletoria, pero no es lógico ni jurídico acudir a dicha suplencia, para crear instituciones extrañas a la ley que permite esa supletoriedad, como sucede con la rescisión en comento, porque ello equivaldría a integrar a esta ley, prestaciones, derechos o instituciones ajenas a la misma, invadiendo, de esa manera, las atribuciones que la Constitución Federal reserva exclusivamente a favor de los órganos legislativos”.¹¹³

¹¹³ SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Los trabajadores al servicio del Estado carecen de protección alguna, el máximo Tribunal Constitucional sigue limitando sus derechos laborales, y excluyéndolos de la protección laboral; por otra parte no coincide con lo señalado en la citada tesis jurisprudencial al decir que, “no es lógico ni jurídico acudir a dicha suplencia, para crear instituciones extrañas a la ley que permite esa supletoriedad”, es decir, no considero que sea una institución extraña, porque tiene un fundamento jurídico en la Ley Federal del Trabajo, lo cierto es que se trata de evitar la supletoriedad de la Ley en mención, por los intereses personales, económicos, sociales, que persisten por los titulares de las dependencias, representantes del Estado.

Ahora bien, el Dr. Mario de la Cueva, se refiere a que las normas jurídicas sobre la rescisión tienen que ser interpretadas, pero, será una interpretación restrictiva y siempre en beneficio del trabajador.

A contrario sensu, la interpretación hecha por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito y por los titulares de cada una de las dependencias, son siempre en perjuicio de los trabajadores al servicio del Estado.

La rescisión consiste en disolver las relaciones de trabajo, por incumplir gravemente con sus obligaciones, la Ley Federal del Trabajo, considera que no todo incumplimiento de una obligación amerita la disolución de la relación laboral, dada la naturaleza humana.

La postura adoptada por la Ley del Servicio Profesional de Carrera, según mi apreciación, es la de rescindir el nombramiento del servidor público de carrera por causas imputables a éste. Considero que las hipótesis que encuadran en la figura de rescisión son las que establecen las fracciones IV, VI y VII. Sin embargo, el tratamiento que se da a la fracción IV, es un procedimiento de carácter administrativo, discrepo con tratamiento dado a la mencionada causal, en razón de que el contenido previsto en la Ley de

referencia es de carácter laboral. Y anteponiendo lo expresado, la interpretación a Ley del Servicio Profesional de Carrera es discriminatoria y en perjuicio para el servidor público de carrera, porque la misma niega la protección y condiciona la estabilidad en sus empleos, así como la limitación en sus derechos laborables, como es el caso de lo estipulado en la fracción X, del artículo 10 de la Ley en cita, que limita al trabajador de carrera al servicio del Estado a la indemnización en caso de despido injustificado, máxime que la Carta Magna establece en la fracción IX, segundo párrafo del apartado B del artículo 123, que “en caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal”; en la misma fracción, la Constitución General de la República prevé que “en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de Ley”, lo contemplado en el artículo 40 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, violenta lo señalado en nuestra Constitución al referirse “Cuando por razones de reestructuración de la Administración Pública, desaparezca del catálogo de puestos..., el sistema **procurará** reubicarlos al interior de las dependencias o en cualquiera de las entidades con quien mantenga convenios, otorgándoles prioridad en un proceso de selección”, es decir, tratará de reubicarlos y de no poder hacerlo, éstos tendrán que salir de la administración Federal y concursar nuevamente por un puesto, lo cual me parece que transgrede el derecho consagrado en nuestra Carta Magna, y lo señalado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo en la siguiente tesis jurisprudencial:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
AL NO ESTAR CONTEMPLADA COMO CAUSAL
DE CESE LA SUPRESIÓN DE PLAZAS, TIENEN
DERECHO A QUE SE LES OTORQUE UNA
EQUIVALENTE O A LA INDEMNIZACIÓN**

CONSTITUCIONAL, SIN IMPORTAR QUE SEAN DE BASE O DE CONFIANZA.

En términos de la parte final del segundo párrafo de la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, en los casos de supresión de plazas los trabajadores al servicio del Estado, sin importar su calidad de base o de confianza, tendrán derecho a que se les otorgue otra plaza equivalente a la suprimida o a la indemnización constitucional, habida cuenta de que tal supresión no está contemplada como causal de cese o de terminación de la relación laboral”.¹¹⁴

Es de señalarse, que al instaurarse el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Centralizada, la plantilla laboral que integraba las distintas dependencias, no eran servidores públicos de carrera, si no de libre designación, y los mismos han tenido que someterse a las disposiciones que manifiesta la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento, para poder conservar su trabajo, la Ley es tajante y rígida, no atiende al principio señalado en el párrafo final del artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra dice: “en caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable para el trabajador”, a contrario sensu. Aquellos servidores públicos que no hayan acreditado la capacitación y las evaluaciones del desempeño serán separados de sus puestos, sin considerar que la mayoría de ellos, tienen una larga trayectoria en el Gobierno Federal y contraviene el principio de estabilidad que rige la Ley en comento, tal como sucedía al término de cada administración o al arbitrio de la autoridad en turno.

La posición adoptada en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en contra de los trabajadores de libre designación que se encuentran laborando

¹¹⁴ SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

después de la entrada en vigor de la Ley en cita, en el Gobierno Federal, es mediante un criterio discrecional, dependerá de cada titular o autoridad determinar si éstos seguirán prestando sus servicios o dejarán de trabajar en la Administración Pública Federal.

2. Causas de rescisión

Las causas de rescisión que contempla la Ley del Servicio Profesional de Carrera, están previstas en las fracciones IV, VI y VII, y serán imputables o motivadas por el trabajador. Cabe señalar, que la Ley burocrática no contempla esta figura jurídica, no obstante, dichas causales pueden llegarse a considerar como causas de rescisión.

IV. Por incumplimiento reiterado de cualquiera de las obligaciones que la Ley le asigna.

El artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece las obligaciones que el servidor público de carrera tiene que cumplir:

- a) Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el sistema: La evaluación del desempeño tiene como propósito medir y valorar el desempeño de los servidores públicos de carrera, serán aplicadas dos evaluaciones por año, en los meses de enero y febrero de cada año, aplicarán las evaluaciones del desempeño respecto del ejercicio fiscal anterior y en los meses de julio y agosto se aplicarán las evaluaciones del desempeño en relación al primer semestre del ejercicio fiscal de que se trate.
- b) Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño. Se busca el intercambio de ideas entre el evaluado y el evaluador,

para fomentar el perfeccionamiento de su desarrollo en la Administración Pública Federal, a través de la integración de propuestas, revitalizando y enriqueciendo los valores de probidad, responsabilidad, etc. La interiorización es necesaria para hacer parte de una ética y promover su aplicación, es necesariamente una tarea compartida, que requiere un compromiso para consolidar una cultura profesional e institucional que incluya una evaluación del desempeño¹¹⁵. Serán sujetos de mérito¹¹⁶ aquellos servidores públicos que hayan realizado mejoras o contribuciones al procedimiento o a la imagen institucional o que destaquen por la realización de acciones sobresalientes, quedando registrado en el expediente del servidor público de carrera.

- c) Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menos cabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento. Es una obligación que tienen los servidores públicos de carrera el capacitarse, según lo establece el artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, su aprobación es un requisito indispensable para conservar su trabajo y seguir dentro del sistema de profesionalización, una vez certificada la capacitación obligatoria, el servidor público de carrera, estará obligado a cursar y acreditar los programas de actualización que determinen los Comités Técnicos de Profesionalización; por otra parte el artículo 51 del reglamento de la Ley, establece los requisitos que debe contener la capacitación y actualización, en lo siguiente:

¹¹⁵ MUÑOZ GARCÍA, Alfredo, Op. Cit., P.124.

¹¹⁶ Significa que todo ciudadano tiene una oportunidad razonable para ocupar los puestos públicos y que todos los nombramientos están basados en la igualdad social, con base en una evaluación competitiva, y pruebas de conocimiento y experiencia, GUERRERO, Omar, Op. Cit. P. 7.

De carácter académico:

- ❖ Contiene elementos objetivos, temario, capacidades a desarrollar, información y seguimiento proporcionado al participante sobre sus resultados en ejercicio, evaluaciones y plan curricular;
- ❖ Deberá contener estándares operativos, diferentes técnicas y metodología adecuada para fortalecer el aprendizaje.

De carácter técnico:

- ❖ Fortalecimiento del aprendizaje;
- ❖ Prever facilidades para entender los temas, unidades y módulos dentro del curso.

V. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño.

El servidor público esta obligado a cursar y acreditar los programas de capacitación, que tiene como objetivo el desarrollo, actualización, así como certificar sus capacidades profesionales. Las capacidades se evaluarán a través de exámenes en línea o por escrito en los cuales los servidores demostrarán sus capacidades, la Ley establece al menos cinco años para certificarse en una determinada capacidad, la periodicidad se determina en los lineamientos y guías para la descripción, evaluación y certificación de capacidades de los servidores públicos de carrera. De conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 60 fracción VI de la Ley, cuando un servidor público de carrera no apruebe la evaluación de capacitación deberá presentarla nuevamente, dentro de un periodo no menor a 60 días naturales ni superior a 120 días transcurridos después de la notificación del resultado.

La dependencia a la que pertenezca el servidor público deberá proporcionarle la capacitación necesaria antes de la segunda evaluación.

VIII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento.

El artículo 72 del reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera señala que, en caso de que un servidor público de carreras obtenga una calificación no satisfactoria, serán valorados por el Comité Técnico de Profesionalización, con la finalidad de detectar las posibles fallas en las que incurrió éste, a fin de tomar las medidas para mejorar su desempeño las cuales consistirán en:

1. Cursos adicionales para reforzar sus conocimientos o habilidades, en los que tuvo bajo rendimiento;
2. Evaluaciones individuales y colectivas para mejorar las habilidades en las que tuvo resultados deficientes;

La evaluación individual prevista en la fracción II del artículo 72, se practicará entre tres y seis meses siguientes a la evaluación anual, y aquellos servidores públicos que no acrediten esta evaluación, serán separados de su puesto y del sistema, por desempeño deficiente, conforme a lo previsto en los artículos 58 y 60 de la Ley de la materia.

En caso de que por segunda ocasión, el servidor público de carrera no apruebe la evaluación de su capacitación obligatoria, en los términos establecidos en la norma que al efecto emita la Secretaría, se procederá a su separación de la Administración Pública Federal.

3. Terminación de la relación laboral

Por terminación se entiende como la disolución de las relaciones laborales de trabajo, por mutuo consentimiento o como consecuencia de la inferencia de un hecho, independientemente de la voluntad de los trabajadores o de los patronos, que hace imposible su continuación.¹¹⁷

Suele utilizarse como sinónimo extinción, rescisión, disolución, revocación, y despido.

Terminación de la relación de trabajo, la cesación de sus efectos a partir de determinado momento. Ello significa que al producirse el acontecimiento que condicionaba la terminación, se extinguen la obligación de prestar el servicio subordinado y la de pagar el salario, así como las obligaciones secundarias.¹¹⁸

Puede suceder por diversas causas la terminación de la relación laboral, como lo señala el Dr. Néstor de Buen, pueden ser naturales, como la incapacidad o la muerte del trabajador, o como resultado de un mutuo acuerdo o unilateralmente por parte de la autoridad.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 46, refiere las causas por las que deja de surtir efectos el nombramiento de los trabajadores son: Renuncia, abandono de empleo, abandono o repetida causa injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o la atención de personas que ponga en peligro la salud o vida de las personas, por conclusión del término o de las determinantes de la designación, por muerte del trabajador, por incapacidad permanente del trabajador, físico o mental que le impida el desempeño de sus labores.

¹¹⁷ DE LA CUEVA, Mario, Op. Cit. P. 242.

¹¹⁸ DE BUEN LOZANO, Néstor, Op. Cit. P. 596.

La Ley Federal del Trabajo en el artículo 53, dispone las causas de terminación de la relación de trabajo, por mutuo consentimiento, por muerte del trabajador, la terminación de la obra o vencimiento del término o inversión del capital, de conformidad con los artículos 36, 37 y 38, incapacidad física o mental o inhabilitación manifiesta del trabajador que haga imposible la prestación del trabajo y los casos a que se refiere el artículo 434.

4. Causas de terminación

A continuación se examinarán las causas de terminación previstas en las fracciones I y II de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

I. **Renuncia formulada por el servicio público.**

Es la facultad concedida al trabajador para dar por terminada voluntariamente la relación de trabajo, por convenir a sus intereses particulares, sin responsabilidad de su parte.

En ocasiones la renuncia formulada por el trabajador es realizada bajo presión de los titulares de las dependencias o de sus jefes inmediatos; el Primer Tribunal de Circuito en Materia de Trabajo ha establecido el siguiente criterio:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
EL ESCRITO DE RENUNCIA AL TRABAJO
CARECE DE VALIDEZ CUANDO SE ELABORA
DE ACUERDO A INSTRUCCIONES GIRADAS
POR EL JEFE DEL TRABAJADOR.**

Cuando del texto de la carta renuncia no se desprende la libre y espontánea voluntad del trabajador para renunciar al empleo que venía desempeñando, sino que de su contenido se

obtiene que aquélla se formuló de acuerdo a las instrucciones recibidas de uno de los jefes del operario, es dable desprender que existió coacción para obtener la renuncia.”¹¹⁹

La renuncia formulada por el trabajador bajo coacción carecerá de validez. El trabajador al servicio del Estado tiene la facultad de conformidad con el artículo 5 constitucional de presentar su renuncia, por así convenir a sus intereses y no por ser solicitada por su superior o jefe inmediato.

Se dará por terminada la relación laboral entre el Estado patrón y el trabajador cuando éste presente *voluntariamente* su renuncia, y será sin responsabilidad para las partes. En caso de que la renuncia se presente bajo coacción, la Ley del Servicio Profesional de Carrera establece en el artículo 10 fracción X, en caso de que un trabajador de carrera sea despedido injustificadamente, tendrá derecho a recibir una indemnización, no tiene derecho a la reinstalación, lo cual desde mi punto de vista no busca la igualdad, y la estabilidad del trabajador de carrera, en razón de que la citada Ley en su artículo 2 menciona que: “*el Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para 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 de la función pública para beneficio de la sociedad (...) serán principios rectores de este Sistema: la legalidad, eficiencia, equidad, competencia por mérito y equidad de género*”. Por lo antes expuesto, considero que la autoridad esta aplicando la Ley de manera discrecional, discriminatoria y violatoria a los principios que de la misma emanan, teniendo como consecuencia el despido represivo no sólo de los trabajadores de carrera, sino también de los trabajadores de libre designación.

¹¹⁹ PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

II. Defunción

Del latín, *defunctio-onis*, defunción, muerte. Deceso, fallecimiento, óbito. Extinción de la personalidad jurídica de una persona física en virtud de su muerte.¹²⁰

La personalidad jurídica de la persona se extingue con la muerte, implica la realización de un hecho biológico, que se manifiesta en la paralización definitiva, irreversible, de las funciones, que se ocasiona por múltiples consecuencias.

El certificado de defunción se extiende por un médico, sirve de base para que le juez del Registro Civil extienda el acta de defunción.

Los efectos que trae aparejados la muerte son:

1. Cesación de la personalidad.
2. Extinción de los derechos y obligaciones que dependan de la vida de la persona.
3. La apertura de su sucesión hereditaria.¹²¹
4. Extinción de la relación laboral.

El trabajador es la persona física que presta un servicio personal y subordinado, y al extinguirse la personalidad jurídica que tenía el trabajador, no puede existir la relación laboral y es cuando se da por terminada.

La defunción provoca el rompimiento de la relación de trabajo y deja de surtir efectos el nombramiento, nace el derecho para los beneficiarios de reclamar y cobrar el seguro de vida, en caso de que la muerte sea por accidente de trabajo da lugar al pago de indemnización a los parientes y dependientes que determine la Ley de la materia.

¹²⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídicas Mexicano D-H, Porrúa-UNAM, México, 2007, P. 1015.

¹²¹ GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Porrúa, México, 2000, P. 316.

5. Suspensión de la relación laboral

La suspensión implica la interrupción de la relación laboral, sin responsabilidad para las partes, cuando por alguna circunstancia el trabajador esta impedido para prestar su trabajo.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 45 precisa que la suspensión temporal de la relación laboral de un trabajador no implica o no significa el cese del mismo.

El artículo citado menciona las causas por las que podrá ser suspendido temporalmente el trabajador las que consisten en:

- I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él y;
- II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciera alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese.

En el reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se prevé que en caso de que se determine suspender temporalmente al servidor público de carrera, por incumplir gravemente con alguna de sus obligaciones, será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autoridad que determine si lo restituye en sus derechos, es decir la dependencia deberá restituirlo en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones que

debió recibir durante el tiempo que se encontró suspendido o si determina dar por terminados los efectos del nombramiento, (separar al servidor público de carrera) no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente, lo anterior de conformidad con los artículos 80, 81 y 82 del citado reglamento.

Es de resaltar que en caso de solicitar una licencia sin goce de sueldo, habrá una suspensión de la relación laboral, por un tiempo determinado, hasta que el trabajador se incorpore nuevamente a sus labores.

Asimismo, la suspensión de los efectos del nombramiento por incumplimiento grave de las obligaciones del servidor público de carrera, será siempre y cuando lo determine el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sin responsabilidad para los titulares.

6. Cese de los efectos del nombramiento

Del latín cessare, suspender o acabar una cosa. Dejar de desempeñar alguna actividad, el cese se entiende como poner una nota en la nómina o título de los que gozan sueldo del Estado, o bien como el documento que se expide para que, desde un momento determinado, concluya (cese) el pago de una asignación que tenía algún individuo.¹²²

El cese implica la conclusión de los efectos del nombramiento de los servidores públicos y consecuentemente de la relación laboral, sin responsabilidad para el Estado patrón, como efecto de una justa causa, misma que, se origina por una falta grave.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 46 fracción V, prevé las causales por las cuales el titular de la

¹²² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídicas Mexicano A-C, Op. Cit. P. 535.

dependencia podrá solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el cese de los efectos del nombramiento y procederá a levantar el acta administrativa y los documentos a que alude el artículo 46 bis de la LFTSE.

- a) La fracción III del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, señala que el “nombramiento de los servidores públicos de carrera dejará de surtir efectos (...), III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad. En el artículo 46 fracción V inciso j de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se indica que dejará de surtir efectos su nombramiento, por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria, por consiguiente, la Ley Federal del Trabajo en el artículo 47 fracción XIV, menciona que se rescindiré la relación laboral sin incurrir en responsabilidad el patrón, por sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador una pena de prisión, que impida el cumplimiento de la relación de trabajo, si la pena de prisión impide el cumplimiento de la relación laboral, el Estado patrón está facultado para romper el vínculo que mantenía con el trabajador de carrera, porque derivado de la sentencia ejecutoria el trabajador esta impedido para cumplir con la relación laboral que sostenía hasta antes de que le impusieran la misma.
- b) Dentro de las causales previstas en la fracción IV del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, considero que las obligaciones que prevé el artículo 11 de la mencionada Ley las fracciones I, II, VI, VII, IX, se pueden tomar como causales de cese de los efectos del nombramiento.

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rige el sistema.

Imparcialidad: El servidor público de carrera no tiene desde el cargo administrativo compromiso abierto y directo con alguna causa partidista.¹²³ Virtud que debe contener todo servicio público que tiene bajo su mando, la resolución de los asuntos que le son encomendados como consecuencia del encargo de que ha sido objeto por la sociedad.

Honradez: Proviene del vocablo Honra que significa respeto a la dignidad propia, en el derecho administrativo, el principio de honradez es un concepto moral social se convierte en un principio jurídico al establecer como obligación de transparencia en su desempeño público.¹²⁴ Es un valor, principio el cual el servidor público debe de responder y corresponder en el ámbito de su vida profesional dentro de la o las instituciones en las que preste sus servicios, la honradez nutre la confianza y el desarrollo institucional.

Eficacia: Cumplimiento cabal y total de la función pública. Es un valor que se traduce en el desempeño sobresaliente. Se refiere a cumplir con calidad la tarea encomendada con efecto de su nombramiento laboral, acatar, respetar y maximizar la prestación de un servicio.¹²⁵

Sin embargo, los valores que señala la Ley del Servicio Profesional de Carrera son de carácter ético, y deben regir a cada uno de los servidores públicos.

Los valores existentes en ambas leyes se vinculan y resaltan el desempeño que deben tener los servidores públicos de carrera en el desempeño de sus labores, en caso de que los servidores públicos no se conduzcan conforme a estos valores, con ética,

¹²³ UVALLE BERRONE, Ricardo, Los desafíos de una Nueva Visión Administrativa, CIDE, México, 2006, P. 125.

¹²⁴ GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2004. P. 10.

¹²⁵ Ibíd. P. 27.

profesionalismo y hagan uso indebido de sus atribuciones serán separados del Sistema del Servicio Profesional de Carrera y el procedimiento que se llevará a cabo es de carácter administrativo, en mi opinión el procedimiento lo debe llevar el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en razón de que el artículo 47 fracción II de la Ley Federal del Trabajo, hace mención a las faltas de probidad u honradez,¹²⁶ la probidad no implica necesariamente la comisión de un delito contra la propiedad.¹²⁷ El artículo 46 fracción V inciso a), señala que cuando el trabajador incurra en faltas de probidad u honradez, será cesado el trabajador, las faltas que llegue a cometer un servidor público de carrera o de libre designación en mi opinión son de carácter laboral, porque las esta desempeñando dentro de sus labores y se quedará el antecedente en su expediente personal.

- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores, La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en el artículo 44 fracción I, desempeñar sus labores con intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos, es decir, el trabajador deberá realizar su trabajo con apego a la función encomendada, efectuando sus labores conferidas y bajo las instrucciones de su superior jerárquico, asimismo, el artículo 46 fracción V, inciso G, menciona que cesara los efectos del

¹²⁶ **PROBIDAD Y HONRADEZ, FALTA DE.** La falta de probidad y honradez del trabajador la proyecta su actitud de no proceder rectamente en las funciones encomendadas, apartándose de las obligaciones que se tienen a cargo o procedimiento en contra de las mismas, con la dañada intención de perjudicar a la parte patronal, que bien puede ser a través de un hecho aislado, pero que requiere de una pensada preparación para su ejecución, o bien, la repetición de algunas actitudes que perjudiquen a la empresa que, aun cuando negligentes, la falta de voluntad del trabajador de no cuidar la función encomendada y el citado interés del patrón; luego, si no se aportan elementos que acrediten que la falta en la que incurrió la parte trabajadora fue producto fue producto de una operación maquinada o de una reiterada tendencia al descuido de la función que desarrolla y, por tanto, desinterés por la empresa, es claro que tal hecho aislado no pueda constituir una falta de probidad que justifique el despido. Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto circuito. Amparo directo 627/96. Comisión Federal de Electricidad. 8 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente. Pedro Fernando Reyes colín. Secretario: José Luis Delgado Gaytán. Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, septiembre de 1998. Tesis: XV. 1º. 8 L, Tesis aislada.

¹²⁷ DÁVALOS, José, Op. cit. P. 143.

nombramiento por desobedecer reiterada e injustificadamente, las órdenes que reciba de su superior.

- VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos que establezca la ley de la materia. El servidor público de carrera tiene la obligación de reservar la información y documentación que le sea asignada para el desarrollo de sus labores; el artículo 46 fracción V inciso e) de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cesara los efectos del nombramiento por revelar los asuntos secretos o reservados que tuviera conocimiento con motivo de su trabajo, una vez que el Tribunal determine el cese el trabajador no tendrá derecho al pago de salarios caídos, ni a la reinstalación.

Por otra parte, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 47 fracción IX, manifiesta que será causal de rescisión el revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio a la empresa.

Es obligación del trabajador el guardar discreción sobre los asuntos que se le confieren para no causar un perjuicio al Estado patrón, así como excusarse de conocer asuntos que impliquen un conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio.

- VII. Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades. El trabajador esta obligado a cumplir con sus horarios de trabajo y asistir puntualmente a sus labores, ya que el incumplimiento reiterado puede desembocar en el abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a sus labores,¹²⁸ según lo establecido en el artículo 46 fracción I de la

¹²⁸ **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO DE LOS. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE.** Si bien en cuanto al concepto abandono, la fracción I del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prevé dos hipótesis que pueden dar lugar a la terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los titulares, que lo son el abandono de empleo y el abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas a las funciones que en la misma se especifican; lo cierto es que, por lo que respecta a la primera, para que las inasistencias al trabajo puedan constituirlo cuando la ausencia no es permanente o definitiva, ausencia ésta que es a la que corresponde el concepto ortodoxo del abandono de empleo que es diferente al previsto en esta fracción, se requiere que el número de faltas que lo tipifique se encuentre

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por su parte el artículo 47 fracción X de la Ley Federal del Trabajo, establece que será causa de rescisión de la relación laboral, tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permiso del patrón o sin causa justificada. Sin embargo, la fracción V inciso b) de la LFTSE, señala que dejará de surtir efectos el nombramiento del trabajador, cuando faltare más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

- IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren. El trabajador, al incurrir en los supuestos y comprometer la seguridad de la personas o de la documentación, el Dr. José Dávalos menciona que no es necesario que se llegue a consumir un perjuicio; basta con que exista el peligro de que ocurra. Esta causal es subjetiva porque lo que interesa es precisar la actitud del trabajador en el desarrollo de sus actividades a que se dedica.

El artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado fracción V, inciso c), indica que el trabajador será cesado por destruir intencionalmente edificios, obras (...) y demás objetos relacionados con su trabajo. Mientras que el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo en la fracción V, se refiere a ocasionar intencionalmente perjuicios materiales durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, la fracción VI, señala que los

regulado en las condiciones generales de trabajo de la entidad burocrática correspondiente; en tanto que para configurar la segunda es necesario que se pruebe el incumplimiento por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que pongan en peligro los bienes o que causen 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, cuenta habida de que es en esta hipótesis el perjuicio concreto que se ocasiona, el elemento constitutivo del abandono, aun cuando la separación de la función sea momentánea. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

perjuicios deberán ser graves, sin dolo, pero con negligencia, que ella sea la causa única del perjuicio.

Cabe señalar, que para que se le impute a los servidores públicos de carrera, el incumplimiento de la hipótesis contempla la fracción IV del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, deberá ser reiterado e injustificado, no basta con que se realice una sola vez para que encuadre en dicho incumplimiento.

7. Responsabilidad Administrativa

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos y omisiones que afecten la legalidad, imparcialidad, lealtad, honradez y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones” los cuales fueron enumerados en las veinticuatro fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, ahora artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos comprende a los empleados más modestos hasta aquellos funcionarios públicos, con funciones de mando, dirección, que presten un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal.

Procede como consecuencia de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan los valores fundamentales que rigen la función pública.¹²⁹

¹²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005, P. 48.

Las responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público de carrera pueden ser de naturaleza, penal y administrativa, como lo establece el artículo 109 constitucional, las cuales se pueden generar con una sola conducta, dando lugar a la imposición de sanciones con diversos procedimientos:

- a) Procedimiento Penal ante el Poder Judicial.
- b) Procedimiento Administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

Se establece como causal de separación, hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las sanciones por faltas administrativas consisten, según lo señala en artículo 13 de la Ley que nos ocupa en:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica;
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Es importante señalar, que sólo se dejará sin efectos el nombramiento de un servidor público de carrera, por parte del área de recursos humanos, cuando se le imponga por parte de la Contraloría Interna y el área de responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública, sanciones de destitución o inhabilitación dando por terminada la relación entre el Estado-Patrón y el servidor público de carrera, sólo en estos casos procede dejar sin efectos el nombramiento del servidor públicos. (Artículo 76 párrafo segundo del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera).

En el caso de las sanciones administrativas contempladas en las fracciones I, II, y IV (Amonestación pública o privada, suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, y sanción económica), deberá ser reincidente para que se pueda dar el supuesto establecido en la fracción V del artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. El servidor de carrera deberá combatir la sanción a través del recurso de revocación o mediante el juicio de nulidad.

8. Reprobar la capacitación y la evaluación del desempeño

Grosso modo se explicarán las consecuencias que tiene el servidor público de carrera cuando reprueba la capacitación y la evaluación del desempeño.

En capítulo anterior se trató el tema de la evaluación del desempeño, así como la certificación de capacidades,¹³⁰ como condiciones para la estabilidad en el régimen de carrera.

La evaluación del desempeño se hará dos veces al año, durante los meses de enero y febrero (ejercicio anual anterior con un mínimo de antigüedad de seis meses) y julio y agosto (primer semestre como mínimo de antigüedad de tres meses) con resultados dentro de los 60 días naturales. Será evaluado por el Comité Técnico de Profesionalización de manera individual cuando los resultados de su evaluación sean no satisfactorios, esto con la finalidad de detectar las fallas en las que incurre el servidor público de carrera y las cuales consisten en:

- ◆ Cursos adicionales de capacitación;
- ◆ Evaluaciones individuales;
- ◆ Evaluaciones colectivas;

¹³⁰ Proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la conformación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada dependencia. La certificación tendrá efectos para fines de ingreso, de permanencia o de desarrollo profesional, según corresponda, Lineamientos para la descripción, evaluación y certificación de capacidades, Diario Oficial de la Federación.

- ◆ Cursos específicamente destinados a mejorar el clima laboral de las unidades responsables, en las que las evaluaciones cualitativas hayan resultado notoriamente deficientes;
- ◆ Cualquier otra medida, que respetando los derechos de los servidores públicos de carrera, tienda a mejorar los resultados de sus evaluaciones.

En la evaluación individual, se practicará entre los tres y seis meses siguientes a la evaluación anual prevista en el artículo 68 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Si el servidor público de carrera, no acredita dicha evaluación, será separado de su puesto y del sistema por desempeño deficiente. Cabe recordar, que el artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, señala en la fracción VII, será causa de separación.

Por lo que respecta, a la certificación de capacidades es requisito indispensable certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada cinco años, cuando el resultado de la evaluación de capacitación de un servidor público resulte no aprobatorio deberá presentarla nuevamente, el cual debe ser en un periodo de 60 días naturales y superior a los 120 días transcurridos después de la notificación que se le haga de dicho resultado, la dependencia deberá proporcionarle la capacitación necesaria para la siguiente evaluación, de resultar no aprobatoria la evaluación se procederá a separar al servidor público de carrera y causará baja del Registro.

9. Procedimiento para efectuar la separación del trabajador del servicio profesional de carrera

El reglamento estableció un procedimiento diferente para la causal prevista en la fracción IV del artículo 60, que se refiere al incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones previstas en la Ley.

En estos casos se deberá seguir un procedimiento administrativo ante la Unidad de Recursos Humanos, los Comités Técnicos de Profesionalización establecerán los procedimientos específicos para la separación de los servidores públicos de carrera mediante una valoración. La Dirección General de Recursos Humanos integrará al expediente del servidor público la documentación que acredite la hipótesis de la falta, el incumplimiento de las obligaciones debe ser reiterado e injustificado, como se expuso anteriormente las obligaciones del servidor público de carrera son de carácter laboral y no administrativas.

Los Comités determinarán si es justificado o injustificado el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de carrera, y tomará en cuenta la valoración que realice la Secretaría de la Función Pública, a través del titular del área de quejas del Órgano Interno de Control en cada dependencia y determinará la separación del servidor público de carrera, se deberá notificar al trabajador de carrera que se le ha iniciado un procedimiento por incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones, la dependencia cuenta con un plazo de treinta días hábiles para que determine si son o no injustificadas las conductas imputadas al trabajador.

Se debe conceder al servidor público de carrera el derecho de audiencia para que en un término de cinco días rinda su informe y lo acompañe con los documentos que considere pertinente.

Una vez que el trabajador de carrera haya rendido su informe justificado, la Dirección General de Recursos Humanos realizará su determinación y la enviará junto con el expediente, al área de quejas del Órgano Interno de Control, para que valore si el procedimiento y la integración del expediente se llevó a cabo de acuerdo a lo dispuesto en la Ley, el reglamento y las disposiciones aplicables en materia laboral.

La Dirección General de Recursos Humanos subsanará en su caso, las deficiencias que hubiese detectado en el procedimiento o en la integración del expediente y se presentará al Comité el proyecto de separación. Una vez iniciado el procedimiento de separación la dependencia a través del Oficial mayor podrá suspender temporalmente al servidor público hasta que se determine si éste incumplió gravemente con sus obligaciones, una vez que el Comité de Profesionalización decreta la separación del servidor público de carrera deberá solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por conducto del titular de la dependencia la autorización para dar por terminado los efectos del nombramiento.

En este orden de ideas, considero que el procedimiento previsto en el reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es largo y tortuoso, incluso atentatorio de las garantías individuales de los trabajadores, debido a que las hipótesis contempladas en la fracción IV del artículo 60 de la LSPC, son de carácter laboral, por ende debe ser el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la autoridad que conozca en primera instancia sobre la separación del servidor público de carrera y no los Comités Técnicos de Profesionalización de las dependencias del gobierno federal.

10. Competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano de Estado, de carácter administrativo, con facultades jurisdiccionales, esta dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones su existencia deriva del artículo 123 apartado B fracción XII de la Constitución General de la República que a la letra dice: “Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales, serán resueltos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”. Resolverá los conflictos suscitados entre los trabajadores de los Poderes de la Unión y el Gobierno de Distrito Federal y los titulares de estas.

Será competente para conocer:

1. De los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de una dependencias o entidad y sus trabajadores;
2. De los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
3. Del registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
4. De los conflictos sindicales e intersindicales y;
5. Del registro de las Condiciones Generales del Trabajo, reglamento de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad higiene y estatutos de los sindicatos;

El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver los asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del Apartado “B” del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a la naturaleza y alcances de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y atendiendo a lo dispuesto en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, que señala “La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que lo desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”, el Tribunal no

conoce de asuntos relativos a los servidores públicos de confianza, salvo los casos en que se diriman medidas de protección al salario o de la seguridad social.¹³¹

Está integrado por cuatro Salas; cada una conformada por tres Magistrados, uno designado por el Gobierno Federal; que en su carácter de patrón o empleador lo designa, la Secretaría de Gobernación, que es la dependencia de la Administración Pública Federal a la que le corresponde conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal, de conformidad con el artículo 27, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹³² otro designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Tercer Arbitro, nombrado por los otros dos primeros Magistrados y que funge como Magistrado Presidente de Sala. El presidente del Tribunal es nombrado por el Presidente de la República

El Tribunal funciona en Pleno y en Salas, correspondiendo por regla general el tratamiento de los asuntos colectivos al Pleno y los asuntos individuales a las Salas.

Es competente, de acuerdo con la Ley de la materia, para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores; de los conflictos colectivos entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio, así como de los conflictos intersindicales.

El 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. El artículo 79 de este ordenamiento dispone que el Tribunal será competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre

¹³¹ BARQUET, Alfredo Farid, El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. "Un Tribunal en Evolución", México, 2003. P. 188.

¹³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XV. Conducir las relaciones del gobierno federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado".

las dependencias y los conflictos públicos sujetos de la Ley. Conforme al artículo 3, fracción IX, el servidor público de carrera es la “persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”.

Considero que, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje debe ser competente para conocer las causales previstas en el artículo 60, en razón de que las causales que se enumeran en el citado artículo son de carácter laboral.

11. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso-administrativo con plena jurisdicción para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la Ley establece. Es competente para conocer de conformidad con los artículos 14 fracción XV y 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en término de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos.

En los casos de destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, será competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La Comisión disciplinaria de la Función Pública no se encuentra subordinada a la autoridad y ante ella se tramita el procedimiento administrativo de responsabilidades con formalidades previstas en la ley.¹³³

¹³³ GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Op. Cit. P. 10.

Las Salas Especializadas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa desahogaran el procedimiento administrativo de responsabilidades, donde la parte acusadora será la Secretaría de la Función Pública y por otra parte el servidor público de carrera presuntamente responsable, la contestación será por escrito en un plazo de nueve días. El hecho de no contestar, no precluye el derecho del servidor público de carrera.

Una vez que el área de responsabilidades de la Secretaría, o del Órgano Interno de Control de la Entidad o dependencia, haya determinado la existencia de una presunta irregularidad de uno de los servidores públicos de carrera, se abrirá el procedimiento administrativo de responsabilidades, el órgano interno citará al servidor público presuntamente responsables.

Una vez emplazada la audiencia de ley a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el servidor público tiene que comparecer a defenderse. El servidor público tendrá que esperar la resolución o la sentencia, la cual será en términos de la fracción III del artículo 21, en un lapso de cuarenta y cinco días hábiles siguientes, la cual puede ser absolutoria o condenatoria, en caso, de resultar absolutoria se procederá a restituirlo en el pleno goce de sus derechos laborales, cuando haya sido suspendido de los mismos, en el segundo caso, se le considerará responsable de una infracción administrativa y podrá ser sancionado en los términos del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos, según la gravedad del acto u omisión.

Si la resolución que resuelve el procedimiento administrativo es desfavorable para el servidor público de carrera, podrá impugnarla interponiendo el recurso de revocación ante la autoridad emisora del acto o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el juicio de nulidad, conforme a los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de la materia.

Cabe recordar, que si se opta por el juicio de nulidad, en términos del Código Fiscal, no podrá interponerse el recurso de revocación. A contrario sensu, si se interpone la resolución y ésta es confirmada, podrá interponerse el juicio de nulidad y contra la sentencia definitiva, si es que se confirma la validez de la resolución administrativa, procederá el juicio de amparo directo en los términos de los artículos 158, 159 y demás relativos aplicables.

Conclusiones

PRIMERA. El ingreso al servicio público debe hacerse mediante un verdadero concurso de oposición en dónde demuestren contar con las capacidades necesarias para ocupar por el puesto que se compita. Para lograr la eficacia del sistema del Servicio Profesional de Carrera, es necesario, que el sistema de reclutamiento del personal, sea totalmente público, que no dependa de la Secretaría de la Función Pública la elección de los candidatos ganadores, en razón de que ésta se vuelva juez y parte, y los cargos a ocupar son otorgados a los amigos de éstos, dejando en entre dicho la legalidad de los concursos, ocasionando un retroceso al pasado y volviéndose los cargos públicos en patrimonio del partido político en el poder. De tal forma el Sistema que se pueda concursar de manera pública, transparente y objetiva, sin la intervención de la autoridad.

SEGUNDA. Establecer un escalafón de empleo con certidumbre, para poder ocupar un puesto de mayor rango dentro de la Administración Pública Federal en el marco de la legalidad y transparencia, otorgando en igualdad de circunstancias el nombramiento como titular de la plaza al primer nivel de ingreso y no discriminar a la categoría más baja prevista en la Ley del Servicio Profesional de Carrera (**ENLACES**), en razón de que el carácter que se le otorga es temporal, lo cual demuestra que no existe el mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades, imparcialidad, legalidad, entre otros, dejando al arbitrio del superior jerárquico la designación como titular de la plaza, y debiéndose someter nuevamente en un lapso de un año a los exámenes, para poder otorgarle la titularidad de la plaza que ocupaba, por lo cual considero, que este tipo de nombramientos son ambiguos, lo que se pretende es ocultar la verdadera naturaleza jurídica de este tipo de nombramientos y considerarse como un **CONTRATO A PRUEBA**, el cual ocasiona inseguridad e incertidumbre referentes a la estabilidad en el

empleo que la Ley del Servicio Profesional de Carrera supuestamente pretende otorgar al trabajador. Y como consecuencia de esto la separación injustificada del servidor público de carrera.

TERCERA. Establecer un sistema de capacitación permanente para el trabajador en instituciones públicas o privadas, con el objeto de proporcionarle conocimientos y habilidades que permitan mejorar el desempeño de sus funciones, de acuerdo con las necesidades de cada dependencia, en las que se impartan cursos tendientes a cubrir las necesidades de los trabajadores al servicio del Estado, para poder desempeñar sus funciones encomendadas con profesionalismo.

CUARTA. La estabilidad en el empleo es un derecho del cual carecen los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, ese derecho les ha sido negado por así convenirle a los intereses de la autoridad; la Ley del Servicio Profesional de Carrera, no otorga esa garantía de seguridad a los trabajadores de carrera, porque para poder tener acceso a esa estabilidad es necesario cumplir con las condiciones que la Ley y su reglamento prevén. No se habla de la permanencia de los trabajadores, sólo del sistema de separación, y debe ser fundamental en la Ley considerar la permanencia, si se hablara de la permanencia, entonces la regla general sería, no utilizar a los trabajadores como objetos desechables, separarlos por consiguiente de sus empleos, si se hablara de permanencia se buscaría darle su lugar al trabajador, respetar sus derechos básicos, pero la permanencia no es lo fundamental en la norma, estimo que la separación de los trabajadores del servicio profesional de carrera, no debe ser considerado como un subsistema, sino cómo hacer que los trabajadores **PERMANEZCAN**, la separación debe entenderse como un acto excepcional, ya que de lo contrario se estaría en el supuesto de despido injustificado o represivo.

QUINTA. La capacitación y evaluación del desempeño, no deben ser consideradas como causales de separación del Servicio Profesional de Carrera, sino se debe buscar el desarrollo profesional del trabajador en beneficio de éstos y de las Instituciones, y no considerarse como condiciones para la estabilidad en el empleo público, lo cual desvirtúa la intención de la Ley; y ser separados de su empleo sin que exista una causa justificada o razonable para tal separación. Implicarían un costo menor para el Estado y se benefician los dos (trabajador y patrón-Estado), porque al surgir los despidos represivos e injustificados, el Estado-Patrón, será condenado a la reinstalación y al pago de salarios caídos.

SEXTA. Con la entrada en vigor de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y su Reglamento, los trabajadores de libre designación y con largas trayectorias en el Gobierno Federal carecen de estabilidad en sus empleos y se encuentran desprotegidos por la Ley, no obstante, para conservar sus empleos deben someterse a la normatividad vigente, y en la mayoría de los casos el resultado fue el no acreditar la capacitación y la evaluación del desempeño, quedando fuera de la administración pública federal, careciendo de la reinstalación y teniendo derecho a una indemnización, según lo señala el artículo 10 fracción X de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, al establecer que los trabajadores de carrera tendrán derecho a recibir una indemnización en caso de ser despedidos injustificadamente, por lo que considero que fueron razones partidistas las que llevaron a la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, para que el Ejecutivo Federal cuente con personal de su absoluta confianza y lealtad, para poder llevar a cabo sus políticas planteadas, utilizando como pretexto la creación de dichas normas, dejando en el desamparo total aquellos trabajadores con larga trayectoria. Con la actual legislación se corre el riesgo de que se llegue a ocupar los cargos por funcionarios sin experiencia o acordes con los intereses de un determinado grupo.

SÉPTIMA. Se propone las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de otorgándoles a los trabajadores de confianza el derecho a la estabilidad la cual hasta la fecha les ha sido negada. Y sólo ser separados por causas justificadas, así como el reconocimiento de los derechos que les han sido negados.

OCTAVA. La Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento carecen de sustento constitucional, por lo que sólo existen dos grupos de trabajadores, los de base y los de confianza; no está contemplado el servicio profesional de carrera, ni las instituciones (normativas y orgánicas), por lo que considero que lejos de reconocer la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se debe buscarse reformar la Constitución y la Ley Burocrática, para que realmente se reconozcan y se respeten los derechos de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado.

NÓVENA. Se propone la creación de un organismo o institución independiente de la Secretaría de Función Pública, que se encargue de operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en virtud de que el Estado se vuelve juez y parte y no existe credibilidad en los concursos para el ingreso a la Administración Pública Federal.

DÉCIMA. Que exista una sola autoridad autónoma e independiente que sea capaz de dirimir los todos los conflictos de carácter laboral del sistema de carrera, es decir, se propone que se reforme la estructura de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de tal forma que una de ellas se encargue de resolver los asuntos del sistema.

Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho burocrático mexicano, Porrúa, México, 2002.

ARGÜELLES, Antonio, Retos y Propuestas “El Servicio Público”, Fundación Mexicana cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

BARQUET, Alfredo Farid, El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. “Un Tribunal en Evolución”, México, 2003.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, Derecho Laboral Burocrático, Porrúa, México, 2007.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990.

CARPIZO, Jorge, La Constitución de 1917, Porrúa, México, 1998.

CEDILLO HERNÁNDEZ MIGUEL A., Los desafíos de una nueva normatividad, CIDE, México, 2006.

DÁVALOS, José, Derecho individual del trabajo, Porrúa, México, 2006.

DÁVALOS, José, Nuevo artículo 123 sin apartados, Porrúa, México, 1998.

DE BUEN, Néstor, Derecho de Trabajo, “conceptos generales”, Tomo I, Porrúa, México, 1994.

DE BUEN, Néstor, El desarrollo del derecho del trabajo y su decadencia, Porrúa, México, 2005.

DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I Porrúa, México, 2007.

DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005.

DUHALT KRAUSS, Miguel, La Administración de Personal en el Sector Público. “Un enfoque sistémico”, INAP, México, 1972.

El servicio profesional de carrera en la Dirección General de Prevención y readaptación social, IAPEM, México, 2006.

El servidor público y la renovación moral, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1984.

GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Porrúa, México, 2000.

GIL DÍAZ, Francisco, Lecturas básicas de administración y políticas públicas “Fundamentos Políticos de la Teoría de la Administración Pública”, El Colegio de México., México, 2000.

GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V, México, 2004.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Porrúa, México, 1993.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, El Derecho de la Función Pública, ECAZA, México, 1998.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, Servicio profesional de carrera, ¿Para que?, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005.

MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, IFE-INAP, México, 2000.

MESTA DELGADO, Jesús, Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, núm.1, Fundación mexicana de estudios políticos y administrativos A.C, México. 2004.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban y ROEMER, Andrés, Por un gobierno con resultados, El Servicio Civil de Carrera: “Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México”, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

MORA ROCHA, J. Manuel, Elementos Prácticos de Derechos del Trabajo Burocrático, PAC, S.A. de C.V, México, 1992.

MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995.

MUÑOZ GARCÍA, Alfredo, Servicio Profesional de Carrera, Vol. I, número 1, México, primer semestre de 2004, Fundación Mexicana de estudios políticos y administrativos. A.C.

Profesionalización del Servicio Público en México, “Hacia la Innovación y la Democracia, Memorias”, Universidad Iberoamericana, México, 2003.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego, Nuevo Derecho constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1983.

SAYEG HELÚ, Jorge, Instituciones de Derecho constitucional Mexicano, Ángel editor, México, 2002.

SEPÚLVEDA IÑIGUIZ, Ricardo, Ley del Servicio Profesional de Carrera: “un paso hacia la modernización mexicana”, Porrúa, México, 2005.

SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, 6ª edición, Porrúa, México, 1981.

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS, Unidad de Servicio Civil, La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal 1995-2000, México, 2000.

UVALLE BERRONE, Ricardo, Los desafíos de una Nueva Visión Administrativa, CIDE, México, 2006.

Diccionarios

CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, Diccionarios jurídicos temáticos, segunda serie, Derecho Laboral, Volumen 4, Oxford, México, 2002

DÍAZ GÓNZALEZ, Luis Raúl, Diccionario Jurídico para contadores y administradores, México, 2002.

GLOSARIO DE TÉRMINOS MAS USUALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Letra A-C, Porrúa-UNAM, México, 2007.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Letra D-H, Porrúa-UNAM, México, 2007.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Letra P-Z, Porrúa-UNAM, México, 2007.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para juristas, tomo I, México, 2000.

SANCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo, Diccionario de Derecho Laboral, Oxford, México, 2005.

TRUEBA URBINA, Alberto, Diccionario de Derecho obrero, Ediciones Botas, México; 1957.

Legislación

Agenda de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2007, ISEF, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2007.

GUERRERO, Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, UNAM, México, 2003.

TRUEBA URBINA, Alberto, TRUEBA BARRERA, Jorge, Legislación Federal Burocrático, 43ª edición actualizada, Porrúa, México, 2005.

Ley Federal del Trabajo, Porrúa, México, 2007.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Secretaria de la Función Pública, México, 2007.

Hemerografía

DÁVALOS, José, El Servicio Civil de Carrera de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal y de los Peritos, Revista Mexicana de Justicia, Nueva Época N° 3, PGR, México, 1998.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Revista de administración pública III, Tomo II, volumen XL, México, 2005.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Secretaria de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, jueves 6 de septiembre de 2007.

MÉXICO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES, La Administración Pública, tomo 5, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1996.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1983.

PROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL DE LA REPÚBLICA MEXICANA,
Diario Oficial de la Federación de 1920.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, Surge el servicio civil de carrera, Revista,
Los sindicatos de la FSTSE, México, 1983.

Jurisprudencia

“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, 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.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CARECEN DE ACCION PARA DEMANDAR LA RESCISION DE LA RELACION LABORAL POR CAUSAS IMPUTABLES AL PATRON, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AL NO ESTAR CONTEMPLADA COMO CAUSAL DE CESE LA SUPRESIÓN DE PLAZAS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES OTORQUE UNA EQUIVALENTE O A LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL, SIN IMPORTAR QUE SEAN DE BASE O DE CONFIANZA, Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ESCRITO DE RENUNCIA AL TRABAJO CARECE DE VALIDEZ CUANDO SE ELABORA DE ACUERDO A INSTRUCCIONES GIRADAS POR EL JEFE DEL TRABAJADOR, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del primer circuito.

PROBIDADAD Y HONRADEZ, FALTA DE. Primer Tribunal Colegiado del Decimoquinto circuito. Amparo directo 627/96. Comisión Federal de Electricidad. 8 de enero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente. Pedro Fernando Reyes colín. Secretario: José Luis Delgado Gaytán. Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, septiembre de 1998. Tesis: XV. 1º. 8 L, Tesis aislada.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ABANDONO DE EMPLEO DE LOS. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.