



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO**

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE  
CARRERA DEL INSTITUTO NACIONAL DE  
ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)**

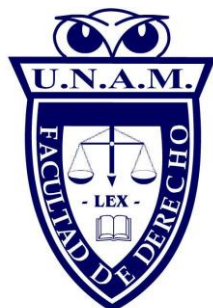
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JOSÉ DE JESÚS AGUAYO NARANJO.**



**ASESORA: LIC. LETICIA DOMÍNGUEZ SUBIAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 2015**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

**Muy distinguido Señor Director:**

El alumno **JOSÉ DE JESUS AGUAYO NARANJO**, con número de cuenta **082321831**, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **ANÁLISIS JURÍDICO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)**., bajo la dirección de la **LIC. LETICIA DOMINGUEZ SUBIAS**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **LIC. LEOPOLDO CARMONA GONZÁLEZ**, en el oficio con fecha 25 de junio de 2015, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D. F., 12 de Agosto de 2015

DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO  
Director del Seminario



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

C.c.p.-Seminario.  
c.c.p. - Alumno

A mis padres:

Javier Aguayo Medina.

María del Refugio Naranjo Aguilar.

Quienes fueron el medio para llegar a este plano terrenal y me dieron la existencia, e impulsaron para enfrentar la vida, aunque mi madre ya no está en este plano físico la amo.

Gracias.

A mis abuelos paternos:

José de Jesús Aguayo Gutiérrez.

María de Jesús Medina Navarro.

Quienes me apoyaron desde su interior para salir adelante en mis estudios profesionales, gracias donde quiera que se encuentren ya no están en este plano terrenal.

A mi Esposa:

María Guadalupe Moya Mendoza.

A quien le estoy muy agradecido por todo el apoyo que me ha otorgado.

A mis hijos:

Adolfo Esaú Aguayo Moya.

José Abraham Aguayo Moya.

Quienes son mis amigos y compañeros adorables que me dan ánimos para seguir adelante.

A mis hermanos:

María del Socorro, Francisco Javier, Alicia, Endy Leticia, Beatriz Elena y Juan Carlos todos de apellidos Aguayo Naranjo, gracias por su apoyo moral.

A mis profesores de la Facultad de Derecho:

Mil gracias por haberme transmitido sus enseñanzas y por forjarme para investigar e interpretar las Leyes.

A mi asesora:

Lic. Leticia Domínguez Subias.

A quien le doy infinitas gracias por esperarme, tenerme paciencia y deseo que siga ayudando a todos los que concurrimos a ella, que el Gran Arquitecto de todo el Universo le otorgue sabiduría para que siga orientado a sus pupilos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Quien me hospedó desde el bachillerato hasta mis estudios superiores, mi alma mater que sólo pide aprender en sus aulas sin nada a cambio.

A mis amigos:

Lics. Edmundo Leonel Hutzil Avilés y María Elena Díaz Trujillo, Daniel Arellano García, Alicia González Gallegos, Martha Paulina Menchaca Aguilera, Bulmaro Lucio González Lemus y Eduarda Villa Reyes. Gracias a todos y en especial a ti Edmundo, por haberme impulsado a concluir este proyecto, apoyarme con la bibliografía, la jurisprudencia, la revisión e ilustrarme en varios de los puntos del presente trabajo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. ....	Pág. I
--------------------	-----------

### CAPÍTULO 1

#### GENERALIDADES SOBRE EL DERECHO BUROCRÁTICO

1.1. Derecho del Trabajo Burocrático. ....	1
1.2. Sujetos de la Relación de Trabajo. ....	5
1.2.1. Trabajadores de Base. ....	8
1.2.2. Trabajadores de Confianza. ....	10
1.2.3. Trabajadores Eventuales. ....	11
1.3. Estabilidad en el Empleo. ....	13
1.4. Inamovilidad en el Empleo. ....	15
1.5. Derechos Adquiridos. ....	16
1.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ....	17
1.7. Organismo Autónomo Constitucional. ....	20
1.8. Servicio Profesional de Carrera. ....	22
1.9. Derecho Sindical. ....	24
1.9.1. Libertad Sindical. ....	25
1.9.2. Derecho de Asociación. ....	29
1.9.3. El Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ....	30
1.9.4. El Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ....	32
1.10. Condiciones Generales de Trabajo. ....	33

## **CAPÍTULO 2**

### **ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO**

2.1. Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	36
2.1.1. El Estatuto Jurídico de 1938. ....	39
2.1.2. El Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional. ....	42
2.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. ....	44
2.3. Origen del Sindicalismo Burocrático. ....	46
2.4. Evolución del Sindicalismo Burocrático en la actualidad. ....	48
2.5. Antecedentes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). ....	53
2.5.1. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como Órgano Administrativo Desconcentrado. ....	56
2.5.2. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como Organismo Autónomo Constitucional. ....	61

## **CAPÍTULO 3**

### **LEGISLACIÓN VIGENTE QUE RIGE A LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA**

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	71
3.2. Ley Federal del Trabajo. ....	73



3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.	76
3.4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	77
3.5. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	79
3.6. Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	83
3.7. Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	89
3.8. Normas para Regular la Operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	97
3.9. Manual que Regula las Percepciones de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2012.	100
3.10. Acuerdo por el que se autoriza la publicación de la Estructura Ocupacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2012.	102
3.11. Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	104
3.12. Acuerdo por el que se Modifican las Políticas para la aplicación de los Artículos Transitorios Sexto y Séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	111

**CAPITULO 4**  
**LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES ANTE**  
**LA ENTRADA EN VIGOR DEL SERVICIO PROFESIONAL DE**  
**CARRERA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y**  
**GEOGRAFÍA**

4.1. El Estatuto y el Acuerdo del Sistema de Profesionalización del INEGI, nulifican los derechos adquiridos de los trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ....	117
4.2. La Conformación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI. ....	120
4.2.1. El Subsistema de los Trabajadores de Base. ....	123
4.2.2. El Subsistema de los Trabajadores de Confianza. ....	131
4.3. El Ingreso. ....	139
4.4. La Capacitación. ....	143
4.5. La Evaluación en el Desempeño. ....	145
4.6. Los Derechos y Obligaciones de los trabajadores del INEGI en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. ....	148
4.7. La Separación. ....	150
4.8. La aplicación de los Artículos Transitorios Sexto y Séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. ....	154
4.8.1 Los Sindicatos como Defensores de los Trabajadores de Base. ....	158
4.8.2. Los Sindicatos como Entorpecedores del Trabajo. ....	162
4.8.3. La integración de los Órganos Colegiados que forman parte de la estructura del Sistema de Profesionalización del INEGI, excluyente de la participación del Sindicato. .	164
4.9. Propuestas. ....	169

<b>CONCLUSIONES.</b> .....	176
<b>BIBLIOGRAFIA.</b> .....	182

## INTRODUCCIÓN

El tema del “Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía”, es sí, un tópico muy interesante, ya que es nuevo y desconocido por todos los trabajadores de dicho Instituto ya sea que por una parte los beneficia y por otra los perjudica, es decir, el desconocimiento de los derechos y obligaciones que emanan de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y de marco jurídico que regula las relaciones de trabajo, los hace objeto del trato discriminatorio que padecen los trabajadores base, confianza y los eventuales, en forma especial, los servidores públicos clasificados por el INEGI como personal de confianza.

Es por ello que, abordamos en el trabajo de investigación la problemática laboral de los trabajadores ante la entrada en vigor el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en nuestra investigación descriptiva se pretende contribuir, aunque sea de manera perfectible, al conocimiento de las condiciones laborales críticas en la que se desenvuelven la gran mayoría los trabajadores al servicio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo autónomo constitucional, encontrándose éstos en un estado de indefensión laboral, quedando a merced de las decisiones discrecionales de la Junta de Gobierno del INEGI.

En el desarrollo de la investigación se describió el desamparo en el que se encuentran los trabajadores del INEGI que son incluidos en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el cual son segregados en dos clases los denominados personal de base que son los pocos y los denominados personal de confianza que son la gran mayoría, la Junta de Gobierno del INEGI, regula las relaciones de trabajo al margen de la Ley, con la entrada en vigor del comentado Servicio Profesional de Carrera, pasando por alto lo dispuesto por los artículos 5° y 6° de la Ley Federal

Burocrática, ingresando a la gran mayoría de los servidores públicos del Instituto como Personal de Confianza.

Si bien es cierto, que los trabajadores de confianza no están protegidos por la Ley Federal Burocrática, ya que el numeral 8° los excluye en cuanto a la inamovilidad y a la estabilidad en el empleo, el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, va mas allá de la Ley tratando de dar “seguridad jurídica” en forma condicionada a dichos trabajadores de confianza, en cuanto a la inamovilidad y a la estabilidad en el empleo.

La Junta de Gobierno emitió el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del 2009, donde integra a casi todos los trabajos a un Sistema el cual se subdivide en Subsistemas de Personal Base y del Personal de Confianza, en el segundo clasificó como personal de confianza a servidores públicos que no tienen esa calidad, quienes no cubren los supuestos señalados en el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática, en virtud de qué la Ley es la que establece la calidad de trabajadores de confianza, además debió apoyarse en los dos criterios fundamentales que son: el nivel jerárquico y la naturaleza de las funciones que desempeñadas en el trabajo, mismas que omitió tomar en cuenta.

El Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía es creado para otorgar a los trabajadores del confianza estabilidad en el empleo condicionada, mismo que debería de estar dentro del marco de la Ley, en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñan o realizadas en el cargo de los trabajadores al servicio del INEGI, ya que la simple denominación de los puestos y el sueldo no determina que sean trabajadores de confianza, si la Junta de Gobierno promulgó de buena fe las disposiciones para reglamentar los derechos laborales de los trabajadores

de confianza, en virtud de que la Constitución en su Apartado “B” del artículo 123 y la Ley Federal Burocrática no les dan seguridad laboral en cuanto a la inamovilidad y estabilidad en el empleo, otorgándoles mayor seguridad laboral en su permanencia en el empleo bajo la condición de ser evaluados para permanecer en su puesto y funciones, justo es que se apegue la marco de la Ley.

Partiendo que los trabajadores en general gozan de una serie de derechos y libertades, ganadas a través del tiempo, la Junta de Gobierno debe reformar los ordenamientos que regulan el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a fin de que las disposiciones sean eficientes, justas y equitativa, y se apliquen a los servidores públicos del INEGI sin atropellar los derechos adquiridos de los trabajadores que no son de confianza en el estricto sentido del derecho.

El Sistema del Servicio Profesional de Carrera deber ser adecuado, por lo que se proponen dos vertientes:

La primera es que, sólo sea un Sistema para los trabajadores de confianza ya que las relaciones laborales de los trabajadores de base se encuentran establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo del INEGI.

La segunda propuesta estriba, en que si es factible sostener el Subsistema de Trabajadores de Base, es necesario que los sindicatos sean parte de órganos colegiados que integran la estructura orgánica del Sistema como son la Comisión del Servicio Profesional de Carrera y el Comité Técnico de Profesionalización a fin de que se logre un equilibrio en la designación de Personal de Confianza y el de Base en el catálogo de puestos, a fin de proteger aquellos trabajadores del Instituto que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones son de base y no sean privados de sus derechos adquiridos en cuanto a la inamovilidad y estabilidad en el empleo, por una estabilidad laboral que está condicionada, sujeta a evaluación en el desempeño y en caso de no ser satisfactoria para el Estado-Patrón serán

separados del Sistema y del Instituto, disposiciones que atenta contra los artículos 123 Constitucional Apartado "B", fracción IX, 46 primer párrafo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como a las Condiciones Generales de Trabajo del INEGI.

La investigación se presenta de la siguiente manera:

En el capítulo 1, abordamos el marco teórico conceptual, respecto de las generalidades del derecho laboral burocrático de trabajadores de base, los trabajadores de confianza y los trabajadores eventuales, que entre otras se vio a lo largo de la investigación.

El capítulo 2, contiene los antecedentes del derecho del trabajo burocrático, así como, los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con la finalidad de visualizar su origen.

En su capítulo 3, se expuso el marco jurídico vigente relativo al derecho laboral burocrático y las disposiciones legales que rigen al INEGI en las relaciones laborales con sus trabajadores a su servicio.

En el capítulo 4 se enunció la problemática actual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía con la entrada en vigor del Estatuto del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, que crea el Sistema y la forma en que repercute el ingreso de todos los trabajadores a dicho Sistema en las relaciones laborales, se expone como afecta a la seguridad laboral en cuanto a la inamovilidad y estabilidad en el empleo a la gran mayoría de los servidores públicos que el INEGI los denomina como trabajadores de confianza, la Junta de Gobierno al ingresarlos al Subsistema de personal de confianza con la finalidad de otorgarles mayor seguridad laboral en la estabilidad en el empleo, bajo la condición de ser evaluados para permanecer en su puesto y funciones, violando el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual dispone, que

puestos deben ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llevar.

Se propuso en este capítulo que, el Servicio Profesional de Carrera sea adecuado, modificado y ajustado al marco jurídico y se apeguen al sentido estricto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las Condiciones Generales de Trabajo del INEGI, a fin de que las disposiciones del referido Servicio Profesional de Carrera únicamente sean para el Personal de Confianza que tenga ese carácter; o al subdividirse en el Subsistema de Personal de Base y Confianza, se de participación a los sindicatos, ello para garantizar los derechos adquiridos, la inamovilidad y estabilidad en el empleo, a los trabajadores de base.



## CAPÍTULO 1

### GENERALIDADES SOBRE EL DERECHO BUROCRÁTICO

#### 1.1. Derecho del Trabajo Burocrático.

Para poder conceptuar mejor al derecho del trabajo burocrático, es necesario considerar algunas definiciones:

Miguel Acosta Romero lo define como: “Aquella disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad”<sup>1</sup>.

Así mismo, el autor Carlos A. Morales Paulín, en una acepción más amplia precisa: “El derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial”<sup>2</sup>.

Ahora bien, Carlos Reynoso Castillo, argumenta que: “Como parte del derecho del trabajo, es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 44.

<sup>2</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 107.

<sup>3</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Editorial Porrúa. México. 1999. p.14.

En este tenor, Rigel Bolaños Linares, nos proporciona la siguiente definición: “El derecho laboral burocrático es el sistema racional de normas jurídicas que tiene por objeto regir la relación de trabajo que surge entre el Patrón-Estado y sus servidores públicos, aclarando que ya que el Estado no goza de su *imperium*, se le denomina Patrón-Estado”<sup>4</sup>.

Las definiciones anteriormente señaladas, coinciden en que el derecho del Trabajo Burocrático es un derecho regulador de la relación de trabajo que surge entre el Estado y sus servidores públicos, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las actividades y funciones que corresponden efectuar al Estado.

Las definiciones antes señaladas llegan al mismo fin, es decir “la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores mediante un conjunto de normas jurídicas”.

Ahora bien, el Estado como Patrón, tiene como fin proporcionar los servicios público a los ciudadanos, para ello requiere de la participación de personas físicas con capacidad y preparación, para que realicen trabajos diversos, desde los servidores públicos que requieren de preparación técnica y profesional.

En este sentido, el autor Cantón Moller Miguel, señala: “Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término „Burocrata“ del que se han derivado „Burocracia“ y „Burocrático“, en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una crítica a lo que se hace complicado o lento; pero en realidad es injusto el uso (sic)”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Editorial Porrúa. Segunda edición México. 2007. p.1.

<sup>5</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Editorial PAC. México. 1985. p. 70.

El término etimológico a decir del autor Miguel Cantón Moller “deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, „Burrus“, que significa un color oscuro; durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura, „Bure“, de donde vino el llamar a las más importantes „Bureau“. Parece ser que algún Ministro Francés utilizó la palabra „bureaucratie“ para designar a las oficinas gubernamentales y de donde allí se generalizó el uso al mundo en general (sic)”<sup>6</sup>.

En este sentido, consideramos que es necesario definir el derecho laboral, a fin de diferenciarlo con el derecho burocrático.

El derecho del trabajo, por naturaleza se orienta a proteger y tutelar a la clase trabajadora, nace para reivindicar al trabajador ante el trato injusto e inhumano que se le daba, el derecho del trabajo a lo largo de su evolución ha recibido diversas denominaciones, desde derecho industrial, obrero, sindical, social y hasta económico, finalmente fue aceptado al unísono bajo la denominación de Derecho del Trabajo.

Es importante retomar al autor Sánchez Alvarado quien expresa: “Derecho del Trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en su aspecto individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patronos; entre trabajadores entre si y patronos entre si, mediante la intervención del Estado. Con objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino (sic)”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Editorial Oficina de Asesores del Trabajo. México. 1967. p. 36.

Ahora bien, el Doctor José Dávalos Morales señala: “el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”<sup>8</sup>. Asimismo el autor Mario de la Cueva en un concepto más amplio refiere que es: “una congerie de normas, que a cambio de trabajo humano intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana”<sup>9</sup>.

Finalmente, el tratadista Néstor de Buen Lozano dice que: “derecho del trabajo es el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente derivan de la prestación libre, subordinada o remunerada, de servicios personales y cuya función es de producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de justicia social”<sup>10</sup>.

En este tenor, tenemos los diversos conceptos de derecho del trabajo que hemos citado coinciden, en que éste es un derecho que regula las relaciones entre trabajadores y patrones, con el fin de lograr el equilibrio entre los factores de la producción.

El derecho laboral está en caminata a establecer las condiciones propicias para que tanto patrones y trabajadores logren un desarrollo óptimo en sus actividades y respectivos intereses.

En este sentido el derecho laboral, se encarga de mantener el equilibrio y lograr la justicia social en la relación entre trabajadores y patrones, el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo señala textualmente:

---

<sup>8</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 44.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p. 43.

<sup>10</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Decimacuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 138.

“Artículo 2°. Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales....”.

Ahora bien, si uno de los fines del derecho laboral es lograr el equilibrio entre los factores de la producción, debe entenderse que éste no pretende la protección a uno sólo de los grupos productivos, sino una equidad para la producción de la riqueza mutua.

En este sentido, Miguel Cantón Moller señala: “El objetivo del derecho del trabajo, es proteger a la parte mas débil de la relación laboral; el trabajador; en realidad se puede afirmar siguiendo el criterio del Maestro Dr. Trueba Urbina, que el Derecho del Trabajo tiene fines reivindicatorios, que llevarán a los trabajadores a librarse de la explotación de que son objeto en los sistemas capitalistas de la producción” <sup>11</sup>.

## **1.2. Sujetos de la Relación de Trabajo.**

Para poder entender mejor al derecho del trabajo es necesario saber cuáles son los sujetos de la relación de trabajo, en materia del trabajo Burocrático, como lo hemos señalado en el punto que antecede, es un derecho regulador para regir la relación de trabajo que surge entre el Estado y sus servidores públicos, a fin de que éste cumpla con las actividades y funciones, para proporcionar los servicios públicos a sus gobernados.

En este contexto, tenemos que la relación jurídica de trabajo en esta parte del derecho se da entre el Estado y sus trabajadores, como bien lo señala el Lic. Miguel Cantón Moller: “El Estado, para poder dar servicio a los ciudadanos, requiere de concurso de personas de muy diferentes capacidad y preparación, ya

---

<sup>11</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p.67.

que los trabajos a realizar son muy diversos...”<sup>12</sup>, a dichas personas físicas les denominaremos trabajador.

En este sentido, el maestro José Dávalos Morales precisa que el concepto es muy genérico porque se le atribuye a todas las personas, que con apego a las disposiciones de la ley, entregan su fuerza de trabajo al servicio de otras, el cual toma de la ley los siguientes elementos:

- a) El trabajador siempre será una persona física.
- b) Esa persona física ha de prestar un servicio a otra persona física o moral.
- c) El servicio ha de ser de forma personal.
- d) El servicio ha de ser de manera subordinada<sup>13</sup>.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 8° de la Ley Federal del Trabajo señala: “Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.

El trabajador desde el punto de vista del marco jurídico, es aquella persona física que realiza cualquier actividad material o intelectual, en forma subordinada, por lo que sin duda, éste es la figura central del derecho del trabajo.

En consecuencia, el trabajador es la figura sobresaliente del ámbito laboral, posee características especiales, sin duda la capacidad jurídica es la más importante de ellas, ya que ésta constituye la aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones.

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 70.

<sup>13</sup> Cfr. DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Ob. cit. p. 90.

Para nuestro estudio, es necesario abordar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual dispone:

“Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias ... y los trabajadores de base a su servicio...”.

En este sentido encontramos también a la persona física que es el trabajador, y el ordenamiento en comento, en su Artículo 3° dispone: “Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

Finalmente, tenemos a la persona a quien el trabajador presta sus servicios que en materia del derecho del trabajo es el Patrón, que a decir del Maestro José Dávalos es: “La persona física o moral que recibe los servicios de un trabajador y toma del concepto legal dos elementos:

- a) Puede ser una persona física o moral.
- b) Es quien recibe los servicios de un o varios trabajadores”<sup>14</sup>.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 10°, lo define como: “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”. En este sentido, patrón puede ser cualquier persona que utilice los servicios de uno o varios trabajadores, los cuales deberán quedar subordinados a él.

La Ley Federal Burocrática en su dispositivo 2° no define la figura del patrón, como hemos visto, sólo describe que “la relación de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias ... y los trabajadores de base a

---

<sup>14</sup> Ibidem. pp. 97 y 98.

su servicio”, al ser el Estado un ente público es “persona jurídica colectiva, resulta indispensable la participación del individuo o persona física. Para que realice en particular sus tareas o cometidos, para ejercer los derechos y cumplir con las obligaciones que les corresponden” <sup>15</sup>.

En este tenor, el referido artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala cómo queda establecida la relación de trabajo, que no es más que la relación laboral citada en la Ley Federal del Trabajo que es un vínculo jurídico entre dos personas; trabajador y patrón, en el caso que nos ocupa le llamaremos el Estado-Patrón. Ésta sólo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias, que son las personas físicas que dirigen cada dependencia del Estado, de esta relación de trabajo se derivan diversos derechos y obligaciones para ambas partes, por su propia naturaleza jurídica.

En nuestro estudio hemos visto a los sujetos de la relación de trabajo, que son en síntesis el Estado-Patrón y el trabajador, este último en la relación de trabajo burocrática “se dividen en dos grupos: los de confianza y base”, lo anterior según lo dispuesto en el numeral 4° de la Ley Federal Burocrática.

### **1.2.1. Trabajadores de Base.**

En el punto que antecede, han quedado precisados los sujetos de la relación de trabajo en materia burocrática, entre ellos, encontramos a los trabajadores y al Estado-Patrón. La Ley Federal Burocrática en su artículo 3° dispone quien es Trabajador y el numeral 4° del ordenamiento de referencia señala: “Los trabajadores se dividen en dos grupos: los de confianza y base”, en este punto estudiaremos al segundo grupo de trabajadores.

Como podemos observar, la Ley en comento no da una definición de trabajador de base. En su artículo 6° expresa: “Son trabajadores de base: Los no

---

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 17.



incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente”, esto es, que todos los trabajadores que no son incluidos en la enumeración del dispositivo 5° de la Ley en la materia, son de base pero con la condicionante de que tengan 6 meses un día de servicios prestados al Estado-Patrón sin nota desfavorable en su expediente.

Es claro, que previo a la prestación de sus servicios, los trabajadores de base deben haber sido designados mediante el nombramiento expedido por funcionario facultado para ello en términos de los dispositivos 3°, 12 y 15, fracción III, del ordenamiento en estudio.

Los numerales mencionados en el párrafo que antecede señala textualmente:

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

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

“Artículo. 15. Los nombramientos deberán contener ...

III. El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada...”.

Por lo que, todo trabajador para ser de base deberá ser designado en virtud de un nombramiento que le sea expedido para tal efecto, en términos del artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

### 1.2.2. Trabajadores de Confianza.

En este punto estudiaremos al grupo de trabajadores de confianza, al respecto el maestro Miguel Acosta Romero enfatiza: “Se debe distinguir dentro de los servicios que se prestan al Estado, en virtud de nombramiento entre los empleados de base y los de confianza, pues ambos se rigen por estatutos diferentes” <sup>16</sup>.

Bajo esta tesitura, en cuanto a la prestación de los servicios en virtud de nombramiento con que se designa a los trabajadores tenemos a los trabajadores de confianza; el artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado “señala los puestos que deben de ser considerados de confianza y las características que los mismos deben llenar” <sup>17</sup>.

Para el autor Carlos Reynoso Castillo: “son trabajadores de confianza, aquellos trabajadores que están incluidos en alguno de los casos que de manera expresa señala la propia legislación; se trata de una enumeración amplia y referida a una lista de diferentes puestos que la misma ley califica como de Confianza” <sup>18</sup>.

Por lo que, el concepto señalado por este autor, consideramos es plenamente valido para nuestro estudio, no obstante que el numeral 5°, de la Ley en la materia precisa quienes son trabajadores de confianza, establece las bases para catalogar a los trabajadores de confianza, y refiere que serán de dicha categoría aquellos trabajadores que sus puestos se encuentren en algunos indicados expresamente en la Ley; no se incluyen a todos, sólo se establecen supuestos en donde se puede ubicar.

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 24.

<sup>17</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op.cit. p. 100.

<sup>18</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p. 68.

En este orden de ideas, el autor Carlos A. Morales Paulin indica: “Como se puede observar la relación transcrita nos revela que la Ley establece la calidad de empleados de confianza atendiendo a dos criterios fundamentales que son: el nivel jerárquico y la naturaleza del trabajo” <sup>19</sup>.

No obstante que la Ley excluye a los trabajadores de confianza de la aplicación de la misma, es importante señalar que la calidad de trabajador de confianza, en caso de despido injustificado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para determinar si las funciones que desempeñaba eran de las consideradas en el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática, como bien lo señala Rigel Bolaños Linares: “los trabajadores de confianza al servicio del Estado sí tienen derechos laborales, su limitante es la estabilidad en el empleo, sin embargo pueden hacer valer dichos derechos, en el momento procesal oportuno ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje” <sup>20</sup>.

Así mismo, la jurisprudencia ha tratado de dejar claro las características que deben revestir los trabajadores de confianza, para aclarar la diferencia que tiene el marco legal de los trabajadores revestidos con esta categoría, estableciendo que la condición de los trabajadores de confianza no dependen de la denominación del puesto sino de la naturaleza de las funciones que se realizan, al estar excluidos de la Ley Burocrática los trabajadores de este rubro, sólo tiene derecho a las medidas de protección del salario y a los beneficios de la seguridad social, por lo que no tienen estabilidad en el empleo, ello implica que pueden ser despedidos injustificadamente <sup>21</sup>.

### **1.2.3. Trabajadores Eventuales.**

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su “artículo 4° refiere a los trabajadores de base y confianza”, pero no señala expresamente a

---

<sup>19</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 115.

<sup>20</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Op. cit. p. 49.

<sup>21</sup> Cfr. Ibidem. p. 50.

los trabajadores eventuales, no obstante, al aplicar la hermenéutica jurídica al ordenamiento en estudio, los artículos 3°, 12 y 15, fracción III, refieren a los trabajadores temporales, pueden ser designados mediante nombramiento interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada o que figuren en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Ahora bien, respecto de esta clase de trabajadores pueden ser designados mediante nombramiento para desarrollar cualquier tipo de servicios que desempeñan los trabajadores de base y confianza.

El maestro Carlos Reynoso Castillo nos explica: “la ley burocrática establece que la calidad de trabajadores del Estado puede derivar de estar incluidos en las „listas de raya” de trabajadores temporales, ya sea para obra determinada o por tiempo fijo. Se trata en este caso de una modalidad que durante algún tiempo se utilizó sobre todo en las obras de construcción que el Estado emprendía y en donde, de alguna manera se justificaba contar con trabajadores que sólo de manera temporal y para la realización de la obra formarían parte de la burocracia.

El término „listas de raya”, por demás poco claro, se utiliza precisamente en la industria de la construcción y denota la idea de estar incluido en una lista de los trabajadores a los cuales el responsable de una obra les pagará un salario o „raya” respecto de un periodo determinado”<sup>22</sup>.

Actualmente, los trabajadores eventuales pueden ser nombrados para desarrollar cualquier tipo de servicios que desempeñan los servidores públicos de base y confianza, la justificación de la designación de los trabajadores eventuales, es por los requerimientos extraordinarios que puede tener el Estado y que sean de esa naturaleza, la facultad para nombrar a servidores públicos con éste

---

<sup>22</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p. 67.

carácter derivan de los ya citados artículos 12 y 15, fracción III, de la Ley Federal Burocrática.

Como hemos apuntado, obedece a necesidades extraordinarias del Estado y en esas circunstancias el nombramiento debe estar limitado a la duración de éstas y amparadas por las partidas presupuestales extras a cubrir esos gastos.

Por lo que, los trabajadores eventuales son los señalados en los dispositivos 3°, 12 y 15, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, designados en virtud de un nombramiento expedido por funcionario facultado para ello o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales para prestar sus servicios, por las necesidades extraordinarias que tenga el Estado.

### **1.3. Estabilidad en el Empleo.**

La estabilidad en el empleo de un trabajador depende de la permanencia de la relación laboral, está sujeto a la forma de designación, ello en virtud del nombramiento que se expida al servidor público, en su calidad de trabajador de base o confianza, sin perder de vista que puede haber trabajadores eventuales con calidad de trabajadores de confianza y trabajadores eventuales realizan actividades de los trabajadores de base pero con naturaleza extraordinaria para el Estado.

Los trabajadores designados mediante nombramiento definitivo o eventual con la categoría de confianza no tienen estabilidad en el empleo, ya que la Ley Federal Burocrática en su artículo 8° los excluye de la aplicación de la misma.

Por lo que, la estabilidad en el empleo es para los trabajadores de base y los trabajadores eventuales que no tiene funciones consideradas de confianza, trabajadores no pueden ser despedidos sin justificación alguna, porque en caso de ser cesados sin justa causa éstos pueden demandar un despido injustificado y

tiene derecho al pago de salarios caídos hasta la fecha del vencimiento de su nombramiento por tiempo fijo.

En caso contrario los trabajadores de confianza, pueden ser despidos en cualquier momento de la relación laboral, por lo que están en un estado de indefensión, por ello si pueden demandar la reinstalación o la indemnización constitucional, pero si se demuestra que son sus funciones son de confianza, no tiene derecho a dichas prestaciones, porque el derecho a ellas deriva de la estabilidad en el empleo.

Lo anterior es así, ya que el derecho a la estabilidad en el empleo no está conferida a este tipo de trabajadores, ya que de conformidad con el artículo 123 Constitucional, Apartado “B” fracción XIV, se infiere que los trabajadores de confianza están excluidos del derecho a la estabilidad en el empleo y esto es replicado por la Ley Federal Burocrática.

El maestro Miguel Acosta Romero, señala al respecto: “la estabilidad debemos atenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador sin causa justificada y comprobable y sin que ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato por medio de una declaración unilateral” <sup>23</sup>.

En consecuencia, este derecho es propiamente de los trabajadores de base al servicio del Estado-Patrón, porque este tipo de servidores públicos no pueden ser cesado de su empleo o cargo, sin que haya de por medio justificación alguna.

El Doctor José Dávalos Morales señala que “son normas de estabilidad del trabajador en la empresa todas aquellas que tienen como objeto evitar o

---

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 712.

restringir la extinción del contrato de trabajo, en cualquiera de sus modalidades”<sup>24</sup>.

La estabilidad en el empleo es un derecho, en materia burocrática consagrado en el artículo 123, Constitucional Apartado “B”, fracción IX, en donde el trabajador tiene la seguridad jurídica de no ser separado de su empleo, sin causa justificada con el que fue designado mediante un nombramiento.

En este tenor, el autor Carlos Reynoso Castillo precisa: “las legislaciones burocráticas, y la de México no ha sido la excepción, constituye un régimen protector de este derecho a permanecer en la fuente de trabajo, inhibiendo y limitando las facultades discrecionales del empleador, en este caso el Estado, para tomar la iniciativa de una ruptura de la relación de trabajo”<sup>25</sup>.

#### **1.4. Inamovilidad en el Empleo.**

En el punto que antecede hemos definido la estabilidad en el empleo, como un derecho consagrado en la relación de trabajo que otorga a los trabajadores la seguridad jurídica para no ser separados de la fuente de trabajo, sino mediante causa justificada para ello.

En este sentido, tenemos que la inamovilidad es la forma de garantizar el derecho a no ser separado de la fuente de trabajo, sin que medie causa justificada establecida en la Ley Federal Burocrática, el artículo 6° de este ordenamiento dispone:

“Artículo 6. Son trabajadores de base:

---

<sup>24</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit. p. 26.

<sup>25</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. p. 95.

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

En este sentido, los empleados de base gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, por lo que la inamovilidad es la forma en que se garantiza ese derecho al ser designados mediante nombramiento definitivo, con la condicionante de tener más de 6 meses en el puesto o cargo prestando sus servicios al Patrón-Estado, sin nota desfavorable en su expediente <sup>26</sup>.

La inamovilidad tiene su sustento en el artículo 123, Apartado “B”, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando plasmada en los artículos 6° y 46 de la Ley Reglamentara de este precepto, la inamovilidad de los trabajadores de base, es un derecho a la estabilidad en el empleo, teniendo el servidor público la seguridad jurídica de no ser cesado sin causa justificada.

Por lo que, la inamovilidad es el derecho Constitucional de continuar laborando, bajo la condición de no incurrir alguna causa de cese que establece el artículo 46 de la Ley en la materia.

### **1.5. Derechos Adquiridos.**

En este rubro trataremos los derechos adquiridos, éstos son aquellos derechos que nacen a partir de que da inicio la relación laboral de los trabajadores con el Estado-Patrón, en este tenor el autor Ángel Guillermo Ruiz Moreno señala: “... derechos que obviamente se empiezan a adquirir desde el momento mismo en que inicia por primera vez una relación laboral, bajo una normatividad legal específica vigente, y que se va acumulando día a día hasta

---

<sup>26</sup> “La inamovilidad implica el derecho a no ser cesado sin justa causa, esto es, sólo puede ser removidos del empleo por las causas que señala la propia Ley”. La Legislación Burocrática Federal. Comentada por HERRAN SALVATI, Mariano y QUINTANA ROLDAN, Carlos. Editorial Porrúa. México. 1986. p. 25.



consolidarse con el trascurso del tiempo al completarse los plazo o requisitos al efecto previstos por las normas primigenias aplicables”<sup>27</sup>.

En este sentido, el artículo 123 Constitucional Apartado “B” y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria de dicho precepto, para el caso que nos ocupa, son los ordenamientos que contienen los derechos laborales de los trabajadores y de seguridad social.

Por ello, no es factible que se pudiera aplicar otro ordenamiento que restrinja los derechos consagrados a los trabajadores en los referidos ordenamientos legales, ya que si es así, se estaría contraviniendo el marco legal en su ámbito constitucional y la Ley reglamentaria vigente en la época en que se confirieron los derechos a los trabajadores.

En este contexto, estamos de acuerdo con la definición a la que llega el citado autor Ángel Guillermo Ruíz Moreno donde señala: “Se irán configurando tales derechos con el decurso de los años, junto al eventual obsequio a las condiciones exigidas en la ley para acceder a prestaciones en dinero o en especie – ya sea de índole laboral o bien de seguridad social-. Y una vez completados todos los requisitos plasmados en norma legal, a este tipo de derechos se les llama en la práctica forense como lo que en realidad son: derechos adquiridos (sic)”<sup>28</sup>.

## **1.6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía nace a la vida jurídica el 7 de abril de 2006, con la reforma Constitucional<sup>29</sup> por el que se reforman los artículos 26, Apartado B y 73, fracción XXIX-D, considerando indispensable que el

---

<sup>27</sup> RUIZ MORENO, Guillermo Ángel. “La idea de los derechos latentes laborales y de seguridad social, ante eventuales cambios legislativos”. Una aproximación conceptual. *Revista Latinoamericana de Derechos Social*. Num., 8 enero-junio de 2009. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 308.

<sup>28</sup> *Ibidem*. p. 322.

<sup>29</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*. 7 de abril del 2006. p. 2.

entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se convirtiera en un órgano plenamente autónomo, independiente de los poderes previstos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con competencia para coordinar las actividades estadísticas y geográficas que éstos realicen, con el único objeto de integrar, recopilar y aportar en forma imparcial los datos y estudios que conforme a su marco competencial tiene atribuidos.

En este contexto, se consolida la eficiencia y la calidad de la información estadística y geográfica que el Instituto produce para que la ciudadanía y todos los sectores estén en posibilidades de analizar, dar seguimiento y evaluar las políticas y acciones públicas en los diferentes ámbitos.

Conforme a estos objetivos de transformación, la reforma aprobada por el Constituyente Permanente a los artículos 26, Apartado B, y a la fracción XXIX-D del artículo 73, ambos de la Constitución Federal, establece que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, el cual será normado y coordinado por un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para reglamentar lo anterior, se dotó al órgano legislativo federal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y autonomía de los Municipios y bajo un espíritu federalista, de atribuciones expresas para establecer en la Ley Reglamentaria, las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, dentro del propio Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Esta reforma constituye una herramienta para el fortalecimiento y la consolidación de un desarrollo económico justo, mediante la suma de esfuerzos y la potencialidad de los diversos órdenes de gobierno, a través de un eficaz y

eficiente mecanismo de coordinación, tal y como se lee de su texto expreso, que a la letra dice:

“Artículo 26. ...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la Ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia, lo anterior en términos del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”<sup>30</sup>.

Así, el Constituyente Permanente estimó indispensable prever expresamente en dicho texto constitucional la existencia del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para que, a través de él, se coordinen las competencias para la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica de interés nacional, generada por las distintas unidades productoras de información de los distintos niveles de gobierno.

Bajo este mandato Constitucional, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica<sup>31</sup>, en su artículo 52, retoma la decisión del

---

<sup>30</sup> Ibidem. p. 3.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación. 16 de abril del 2008. p. 39.

Constituyente Permanente para que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), sea un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

En esta Ley, el legislador, retomando el principio fundamental sobre las bases de coordinación, consideró necesario regular las materias siguientes: a) El contenido del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; b) Las unidades que deban formar parte de él; c) La naturaleza del organismo que debe fungir como Unidad central coordinadora y normativa del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; d) La distribución de competencias y responsabilidades de las unidades del Sistema para la captación, producción, procesamiento, presentación y difusión de la información; y e) La facultad exclusiva del INEGI de realizar los censos nacionales.

### **1.7. Organismo Autónomo Constitucional.**

En este punto abordaremos a los organismos autónomos constitucionales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía ente que es parte de nuestro estudio, en el sistema jurídico mexicano, mediante diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han introducido órganos autónomos cuya actuación no están comprendida dentro de los tres poderes tradicionales legislativo, ejecutivo y judicial, a los que el Estado Mexicano les ha conferido funciones estatales específicas, a efecto de obtener una especialización, agilidad, control y transparencia para atender efectivamente los servicios públicos que presta el Estado a la población, dichos organismos autónomos constitucionales se encuentran a la par de los poderes de la Unión Tradicionales.

En este tenor, el Diccionario Jurídico Mexicano establece: “los órganos constitucionales autónomos; a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente

determinada, lo cual constituye una „garantía institucional“ que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución e, incluso, no solamente no lo podrá afectar sino que tendrá que asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta que por una vía legislativa se haga de los mandatos constitucionales; c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite- son revisables de acuerdo a la Constitución de cada país”<sup>32</sup>.

Al respecto, el maestro Miguel Acosta Romero señala: “...hay organismos que no pertenecen a los poderes y que tienen trabajadores y que no están topográficamente dentro de los capítulos de la Constitución que se refieren a los Poderes de la Unión. Pero yo no creo que nadie se atreva a afirmar, que son tan autónomos que llegarían a ser poderes soberanos dentro del Estado Soberano”<sup>33</sup>. Así tenemos al INEGI entre otros organismos autónomos constitucionales.

En este sentido, estamos de acuerdo con estos puntos de vista ya señalados anteriormente, por lo que, es menester indicar que los órganos autónomos constitucionales que a la fecha se han incrementado, son: el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral otrora Instituto Federal Electoral, los recién creados el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Comisión Federal de Competencia Económica y la Fiscalía General de la República.

Como se ha señalado, entre ellos está el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pues sus trabajadores se regulan por disposición constitucional por el artículo tercero transitorio, por el Apartado “B” del Artículo 123 de la misma, lo

---

<sup>32</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Séptima edición. Editorial Porrúa. México. 2009. p. 2722.

<sup>33</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 190

anterior en términos del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 27 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.8. Servicio Profesional de Carrera.**

El Servicio Profesional de Carrera, debe entenderse como el trabajo desempeñado a favor del Estado, en este respecto el maestro Miguel Acosta Romero define el servicio de carrera como: “Es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por el tiempo, conocimiento, capacidad profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”<sup>34</sup>. El servicio de carrera actualmente se ha aplicado a los trabajadores de confianza al Servicio del Estado Mexicano tanto en la Administración Pública Federal Centralizada, como en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Legislativo Federal y en los Organismos Constitucionales Autónomos.

Actualmente la Administración Pública Federal Centralizada cuenta con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal<sup>35</sup>; en los considerandos de la referida Ley, establece que su objetivo se enfoca a sentar las bases legales para impulsar un servicio renovado, profesional y eficiente de cabal respuesta a las demandas de la ciudadanía. “La actuación eficiente y eficaz del gobierno para atender las diversas necesidades de la población es exigida hoy por los beneficiarios de los bienes y servicios públicos. Esto se pretende lograr con la creación y operación de un sistema de servicio civil que operará en el

---

<sup>34</sup> Ibidem. pp. 546 y 547.

<sup>35</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 10 de abril del 2003. p. 44.

ámbito de la Administración Pública Federal centralizada: el Servicio Profesional de Carrera”<sup>36</sup>.

En los referidos considerandos también se indica que: “Los trabajadores de confianza actualmente se encuentran sin una normatividad específica; si bien es cierto que algunas dependencias han realizado esfuerzos importantes para profesionalizar a sus integrantes, éstos constituyen casos aislados”<sup>37</sup>.

Ahora bien, tenemos que el Servicio Profesional de Carrera está dirigido a proporcionar a los trabajadores de confianza una permanencia y estabilidad en el empleo que se encontraban sin un marco legal que les otorgara éstos derechos, ya que la Constitución y la Ley Burocrática los excluye de la permanencia y estabilidad en el empleo, por lo que es acertada la definición que nos da el autor Miguel Acosta Romero.

El Servicio Profesional de Carrera ha sido llamado con diversos nombres en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en la actualidad es denominado Servicio Profesional de Carrera, el cual estudiaremos en el capítulo 3.

Es importante recordar que la Ley del Servicio Profesional de Carrera sólo rige para la Administración Pública Federal, y no para los Organismos Autónomos Constitucionales. En nuestra investigación estamos analizando el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, cuyo beneficio es, otorgar permanencia y estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza.

---

<sup>36</sup> REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Secretaría de Gobernación. México. 2006. p. 426.

<sup>37</sup> Ibidem. p. 427.

### 1.9. Derecho Sindical.

El derecho Sindical es un derecho de los trabajadores, que se agrupan para conseguir mejores condiciones de trabajo y el cual busca un interés colectivo.

El maestro Miguel Acosta Romero, refiere: “Una verdadera definición de Derecho Sindical, es aportada por Cabanellas, quien entiende por tal „aquél” que considera la primordial facultad de todo individuo integrante de la producción, sea como trabajador o como patrón para unir sus esfuerzos, intereses y responsabilidad con otros pertenecientes a su mismo grupo profesional o conexos, para defensa y efectividad de sus derechos profesionales”<sup>38</sup>, en este sentido para nuestro estudio consideramos que, el derecho sindical es la facultad que le corresponde a los trabajadores y empleados para formar asociaciones profesionales con el objeto de proteger y defender sus respectivos intereses.

En este tenor, tenemos que los trabajadores gozan de este derecho de asociación profesional que se concreta con la existencia de los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado.

El derecho sindical, se refiere a las normas que contemplan la libertad de sindicación, su formación, funcionamiento y terminación de dichas asociaciones sindicales, sus derechos y obligaciones<sup>39</sup>.

Ahora bien, el maestro Cantón Moller expreso al respecto: “El Sindicato es pues, un método espontáneo de busca de la fuerza por los trabajadores, tras una mejor condición de vida. No está sujeto a normas teóricas o doctrinas filosóficas, sino que se plasma y se modifica día a día. En el sindicalismo influyen actos de carácter económico, filosófico, político y social”<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 272.

<sup>39</sup> Cfr. Idem.

<sup>40</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 145.



Por lo que, las formas de asociaciones sindicales existen con motivo de los objetivos que se pretenden alcanzar, éstas son coaliciones permanentes de trabajadores que su objetivo principal es la defensa de sus intereses laborales.

### **1.9.1. Libertad Sindical.**

La libertad sindical es el derecho de todo individuo a afiliarse a una organización sindical de su elección, esto es, una de las libertades primordiales de toda persona que se ha consagrado en un derecho. Es base jurídica para la formación de sindicatos libres e independientes.

En esta tesitura el maestro Néstor de Buen refiere que “el derecho a la sindicación es, esencialmente, un derecho colectivo de clase”<sup>41</sup>. El marco jurídico mexicano, al respecto establece el derecho y libertad de asociación o sindicalización, en el artículo 123, Apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XVI señala lo siguiente:

“Artículo 123. ...

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, ...”.

Así mismo, la Ley Federal del Trabajo establece el principio de libertad Sindical en sus numerales:

“Artículo 354. La Ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones”.

---

<sup>41</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Decimoquinta edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 618.

“Artículo 357. Los trabajadores y los patronos tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.

Cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga la Ley”.

“Artículo 358. A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.

Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta”.

Es evidente, que nuestro marco jurídico nacional se apega a los principios del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco California, mismo que fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1949, según decreto <sup>42</sup> y ratificado por el jefe del Ejecutivo Federal el 13 de febrero del 1950. En su numeral 2º dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen derecho de constituir organizaciones de sus elección así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas”.

Ahora bien, en el Apartado “B” del artículo 123 Constitucional, en su fracción X, señala que:

“Artículo 123. ...

---

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación. 26 de enero de 1950. pp.1 y 2.

B. ...

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

Este derecho lo encontramos limitado en este apartado, en su Ley Reglamentaria en diversos dispositivos, mismo que comprenden en el título cuarto que se designa como: "De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo", se forma con cuatro capítulos y lo integran los artículos 67 a 109, de los cuales, algunos resultan inoperantes en cuanto a lo correspondiente a la libertad sindical en forma particular el artículo 68 que dispone:

"Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

En comparación con lo señalado por la Ley Federal del Trabajo, que establece que puede haber en una empresa tantos sindicatos como deseen los trabajadores, este numeral restringe la libertad de sindicación al sostener que únicamente habrá un sindicato.

En este sentido, estamos de acuerdo con el punto de vista de la Lic. Teresita Fabiola Covarrubias quien señala: "Hoy en día y partiendo de la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo de año de 1999, esta limitación ha dejado de existir ya que se reconoce la inconstitucionalidad del mencionado artículo y por tanto la existencia de un pluralismo sindical dentro del ámbito de los trabajadores al servicio del Estado;

además de que el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, referente a la Libertad Sindical no se hace distinción alguna entre servidores públicos y trabajadores en „general“ para que gocen de este derecho (sic)”<sup>43</sup>, dicha jurisprudencia, señala textualmente lo siguiente:

**“SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.** El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un sólo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”.

Novena Época, Registro: 193868, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Mayo de 1999, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: P./J. 43/99, página: 5.

En consecuencia, al haber reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación la libertad sindical entre los trabajadores al servicio de Estado, se da un

---

<sup>43</sup> COVARRUBIAS TERRON, Fabiola. La Libertad Sindical y los Trabajadores al Servicio del Estado. Asesor MEDINA SOTELO, Jorge. Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2002. p. 77.

equilibrio entre éstos y los trabajadores de las empresas privadas, en apego a lo que dispone el artículo 2° del Convenio 87 ya citado, por lo que el sindicato es la institución que representa los intereses de los trabajadores como grupo, y ellos gozan del derecho de constituir organizaciones de su elección, así como el de afiliarse a estas organizaciones; éstas actúan a favor de su libertad, principios y objetivos.

### **1.9.2. Derecho de Asociación.**

Los seres humanos tienen la necesidad de buscar unir esfuerzos, para poder llegar a objetivos por sí mismos, a fin de lograr éstos se congregan para obtener intereses y aspiraciones, sólo con la unidad de todos los individuos podrán realizar, tal es el caso de los trabajadores que en el transcurso de la historia laboral han tenido la necesidad de agruparse, para que en unión consigan los intereses que pretenden y una vez obtenidos los defiendan y con ello mejorar sus condiciones laborales y de vida.

En este sentido, el carácter asociativo del ser humano es sinónimo de integración social, la amistad, la convivencia, el compañerismo, el trabajo mismo, constituyen la compañía permanente de los individuos, el individualismo lleva al aislamiento. Al respecto de la integración social de los individuos y vinculado al derecho de asociación, la Constitución en su artículo 9° consagra el derecho de asociación o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Ahora bien, como lo hemos señalado en el punto que antecede el artículo 123 de la misma Constitución en las fracciones XVI, Apartado "A" y la X, Apartado "B", disponen el derecho que tienen tanto los trabajadores como los patrones para asociarse en defensa de sus objetivos, formado sindicatos, asociaciones profesionales, entre otros.

En esta tesitura, es de señalar que la asociación es un derecho consagrado en la Constitución, que es una garantía individual y social que puede ser entendida como un derecho de los trabajadores.

El maestro Mario de la Cueva indica al respecto: “La reunión es un agrupamiento momentáneo de personas, constituido para pensar conjuntamente o debatir ideas u opiniones o concretar la defensa de intereses”<sup>44</sup>. Asimismo, nuestro autor señala además: “La definición de las asociaciones es paralela a la reunión, con la variante de que si ésta tiene una existencia breve, la asociación se crea para durar, de ahí que la idea del fin constituye un elemento especial: la asociación es una unión de personas, constituida para la realización de un fin”<sup>45</sup>.

Bajo estos conceptos, podemos colegir que la libertad de asociación consagrada en el artículo 9° de la Constitución abarca dos aspectos, primero la libertad de reunión y segundo la libertad de asociación, por lo que el derecho de asociación es el resultado de las necesidades de los individuos para unirse con el objeto de alcanzar un fin común, este derecho se traduce en la formulación de asociaciones de todo tipo, para fines lícitos, con personalidad jurídica propia y consistencia permanente, constituyen el camino para la obtención de sus fines y la defensa de sus intereses de quienes la constituyen, en este sentido, el Derecho de Asociación se entiende como el derecho de cada individuo a reunirse libremente con otras, para la conservación de ciertos fines lícitos, la realización de determinadas actividades para la protección de sus intereses comunes.

### **1.9.3. El Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Ahora estudiaremos a la organización colectiva sindical del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, hemos señalado que el derecho sindical es

---

<sup>44</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 235.

<sup>45</sup> *Ibidem*. p. 238.

un derecho de los trabajadores, se agrupan para conseguir mejores condiciones de trabajo y el cual busca un interés colectivo.

En el INEGI como organismo autónomo, tiene dos organizaciones sindicales atendiendo al principio de libertad sindical dejando atrás la prohibición del dispositivo número 68 de la Ley Federal Burocrática.

En este orden, iniciaremos con el estudio del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SNTINEGI) para ello nos remontaremos al otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que “nace a la vida jurídica desde 1989”<sup>46</sup> como la única organización sindical de los trabajadores de base del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, ahora con distinta naturaleza jurídica denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en esa fecha la libertad sindical estaba limitada, disminuyendo y negando dicha libertad.

La organización gremial que nos ocupa, aglutinaba a los trabajadores de base, no fue hasta el 9 de enero del 2004, al aplicarse la libertad sindical en la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional del Apartado “B”, una parte de sus agremiados se segregan de dicha organización sindical y conforman otro sindicato denominado Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el cual analizaremos más adelante, con el reconocimiento pleno de que la Sindicación Única prevista en el precepto señalado en el párrafo que antecede era privativo de la libertad sindical y la jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación revirtió dicha prohibición.

---

<sup>46</sup> FLORES, Nancy “Despidos en el INEGI”. *Revista Contralínea Periodismo de Investigación*. México. 2004. p.1. <http://www.contralinea.com.mx>.

El SNTINEGI, pasó a formar parte del ahora organismo autónomo constitucional denominado INEGI, en términos de los transitorios tercero y cuarto de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del 2008. El tercero transitorio señala textualmente en la parte que nos interesa:

“Tercero.- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tendrá la titularidad de todos los bienes, derechos y obligaciones propiedad del Gobierno Federal que estuvieran adscritos o destinados bajo cualquier título al servicio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...”.

Así mismo, el Transitorio Cuarto dispone:

“Cuarto.- Las personas que a la entrada en vigor de la presente Ley presten un servicio personal subordinado al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, formarán parte del personal al servicio del Instituto, y conservarán las remuneraciones y prestaciones de las cuales gozan a la entrada en vigor de esta Ley”.

En consecuencia, en observancia lo dispuesto en los transitorios que se han señalado el Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI, pasó a formar parte del nuevo organismo autónomo constitucional como una organización sindical de éste.

#### **1.9.4. El Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Es la organización sindical de trabajadores de base que pertenecen al Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SUTINEGI), como lo hemos indicado en el punto que antecede, esta organización gremial fue creada con motivo de la fractura que sufrió el Sindicato



Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SNTINEGI), el “9 de enero del 2004”<sup>47</sup>.

Esta agrupación sindical surge al amparo de la Jurisprudencia, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el mes de mayo de 1999, en donde se dejó sin efectos la sindicación única que establecía los dispositivos 68 al 78 de la Ley Federal Burocrática, los cuales caen en la hipótesis de institucionalidad declarada por nuestro más Alto Tribunal, dando vida en materia burocrática al pluralismo sindical.

El referido sindicato, cuenta con una parte de los trabajadores de base del entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual cambió de naturaleza jurídica al pasar a ser un organismo autónomo constitucional, adquiriendo dicho ente público los derechos y obligaciones del entonces órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al entrar en vigor la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del 2008, según lo dispuesto por los transitorios tercero y cuarto del referido ordenamiento.

#### **1.10. Condiciones Generales de Trabajo.**

Las Condiciones Generales de trabajo son en el derecho Burocrático una figura equiparada de los Contratos Colectivos de Trabajo, que no tienen ninguna característica de éstos últimos, porque en las Condiciones se fijan en forma colectiva los derechos y obligaciones de las partes en la relación de trabajo burocrática.

---

<sup>47</sup> Idem.

Las Condiciones Generales de Trabajo las define Carlos A. Morales Paulín como: "... las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinen las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo" <sup>48</sup>.

En dicha fijación de los derechos y obligaciones de las partes en la relación que rige las relaciones de trabajo colectivas como bien lo señala Cantón Moller: "no existe la posibilidad legal de la negociación de esas condiciones, ya que la Ley no lo menciona en forma alguna" <sup>49</sup>.

En materia burocrática el titular de la dependencia establece las Condiciones Generales de Trabajo, sólo toma en cuenta la opinión del sindicato, esto implica que el Estado-Patrón da entrada para el estudio y deliberación, para la consulta y posibilidad de sugerencias e iniciativas, de las opiniones que el sindicato correspondiente emita.

En este tenor, estamos de acuerdo con lo señalado por Miguel Cantón Moller, en donde expresa: "Las Condiciones Generales de Trabajo tiene por objeto, según lo señalado por la Ley en su artículo 88, establecer:

- a) La intensidad y calidad del trabajo.
- b) Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos de trabajo.
- c) Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas.
- d) Las fechas y las condiciones en que los trabajadores deban de someterse a exámenes médicos previos y periódicos.

---

<sup>48</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 152.

<sup>49</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 168.

- e) Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará las mujeres embarazadas.
- f) Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficiencia en el trabajo (sic)”<sup>50</sup>.

Es importante señalar, que si las Condiciones Generales de Trabajo contienen prestaciones económicas a cargo del presupuesto de la nación, deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que tengan efectos legales. Asimismo, para que tengan validez jurídica deberán ser depositadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que tengan efectos legales a partir de la fecha en que se depositan ante dicha autoridad.

Finalmente, las referidas condiciones se revisarán cada 3 años. Lo anterior se desprende del artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es el presente capítulo hemos estudiado los aspectos generales del derecho del trabajo burocrático, asimismo se han precisado los diversos conceptos para comprender mejor nuestro trabajo de investigación.

En el capítulo segundo entraremos al análisis de los antecedentes del derecho burocrático, así como la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

---

<sup>50</sup> Ibidem. p. 170.

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

#### **2.1. Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En la Constitución de 1917, surgió el artículo 123 en donde se fijaron los derechos de los trabajadores, ello fue el 23 de enero de 1917, es así como se consagran los derechos sociales de los trabajadores <sup>51</sup>.

Es importante señalar que “en el proyecto de reforma a la Constitución de 1857 presentado al constituyente de Querétaro, el 11 de enero de 1916, Venustiano Carranza, había considerado que la legislación laboral debería ser de competencia federal; el artículo 73, fracción X, así lo proponía al otorgar al Congreso de la Unión, la facultad para legislar en todo la República sobre, minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo; el proyecto fue turnado a comisiones cuatro días más tarde, y fue aprobado con una modificación sustancial al sustentar de la competencia a la esfera Federal para la aplicación de las normas de trabajo” <sup>52</sup>.

Es así que, durante el periodo de 1917 a 1928, en materia de derecho laboral burocrático no eran reconocidos los derechos de los servidores públicos, ya que eran sujetos de la legislación del servicio civil <sup>53</sup>.

Con el nacimiento del artículo 123, se dispuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberían expedir Leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, con ello se establecen las bases del espíritu del mencionado artículo, las cuales rigen el trabajo de los obreros,

---

<sup>51</sup> Cfr. Ibidem. p. 36.

<sup>52</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrática en México. Tomo I. Op. cit. p.16.

<sup>53</sup> Cfr. Idem.

jornaleros empelados, domésticos, artesanos y de forma general todo contrato de trabajo.

En esta tesitura, los Estados se venían en la necesidad de emitir diversas disposiciones en materia del trabajo, bajo los mínimos lineamientos plasmadas en la Constitución, en los años de 1917 y 1929 es reformada la Carta Magna, se promulgaron decretos, reglamentos y Leyes Reglamentarias en distintas entidades del país, es así, que el 20 de agosto de 1929, se declararon aprobadas las reformas en donde se le otorgó la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para dictar las Leyes en materia del Trabajo, por lo que consecuentemente se modificó el artículo 73 Constitucional, en su fracción X <sup>54</sup>.

Fue hasta el año de 1931, en que se promulgó la Ley Federal del Trabajo, el legislador cumplió con el objetivo de favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas del capital, para tener un equilibrio entre el capital y el derecho del trabajo por la vía legal, lo cual fue avalado por el Estado, de este modo el legislador plasmó en la ley los derechos mínimos de la clase más desprotegida en la relación de trabajo, que es el trabajador <sup>55</sup>.

Ahora bien, el artículo 89 de la Constitución disponía como facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de nombrar y remover libremente a sus empleados, dicho precepto dejaba fuera a los trabajadores burocráticos de las legislaciones laborales entre capital y trabajo.

Es necesario precisar, que estas disposiciones están íntimamente vinculada con el numeral 126 de la propia Constitución de 1917, el cual estableció que no podía hacerse pago alguno que no estuviera comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinada por Ley posterior, la Ley laboral se

---

<sup>54</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. pp. 55-56.

<sup>55</sup> Cfr. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima cuarta edición, Porrúa. México. 2001. pp. 369-371.

federaliza el 18 de agosto del 1931, mediante la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, en este ordenamiento se dispuso en el artículo 2° que:

“Artículo 2. Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan”.

En consecuencia, los trabajadores burocráticos quedaron excluidos de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al no considerar ambos ordenamientos la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos<sup>56</sup>.

Ahora bien, tenemos el primer antecedente para regular las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores públicos se encuentra en el proyecto de la Ley del Servicio Civil del Poder Ejecutivo Federal, aunque hubo otro proyecto de Ley en 1924, denominado Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo que es el primer intento para normar la relación de trabajo ente ese poder de la Unión y sus trabajadores<sup>57</sup>.

Es así, que el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que seguramente es, en el orden Federal, el primer precedente de la legislación positiva laboral burocrática<sup>58</sup>.

Así fue, que la Federación creó disposiciones como el “Acuerdo del Servicio Civil” y posteriormente el “Estatuto Burocrático”, en donde se reconocieron los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Dicho acuerdo era aplicable a todos los trabajadores que prestaban sus servicios al Poder Ejecutivo de la Federación que no fuera el militar, con la exclusión de los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador

---

<sup>56</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 73.

<sup>57</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. pp. 24 y 25.

<sup>58</sup> Cfr. *Ibidem*. p. 27.

General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Tesorero de la Federación, los Subsecretarios de Estado, los Oficiales Mayores de las Secretarías y los Departamentos Administrativo, los Secretarios Generales, los Directores, Jefes de Departamento de las Dependencias, los Jefes de Oficina o servicios Análogos a los anteriores <sup>59</sup>.

Los funcionarios o empleados cuya remoción estuvo determinada por disposiciones especiales, los supernumerarios, los que presten sus servicios por contrato, los secretarios particulares, los ayudantes, choferes y la servidumbre en general que laboren directamente al servicio de los funcionarios de mayor jerarquía, estos servidores públicos en si ocupaban puestos de confianza por ello los excluyó de la aplicación de la mismo. Es importante señalar que en el Acuerdo encontramos el primer antecedente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al determinar que su aplicación quedaba a cargo de las Comisiones del Servicio Civil, creadas e integradas en cada dependencia o departamento administrativo <sup>60</sup>.

El este Acuerdo, no se hizo la división entre los trabajadores de base y de confianza, se reconoció el pago de la jornada extraordinaria, el derecho a la jubilación y la separación que fue por las causas citadas en dicho acuerdo, también los periodos vacacionales con goce de sueldo, la vigencia de este documento sólo se limitó de la fecha de su publicación que fue del 12 de abril de 1934 al 30 de noviembre de dicho año, en términos del transitorio segundo <sup>61</sup>.

### **2.1.1. El Estatuto Jurídico de 1938.**

Los Trabajadores al Servicio del Estado tenían la necesidad de lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo, al inicio de los años de 1930, aun los trabajadores burocráticos no habían integrado sus sindicatos, ni tampoco

---

<sup>59</sup> Cfr. Ibidem. pp. 28 y 29.

<sup>60</sup> Cfr. Idem.

<sup>61</sup> Cfr. Idem.

podían pertenecer a centrales obreras o de trabajadores, en este sentido Miguel Cantón Moller refiere: “Los promotores de la organización sindical burocrática lograron la celebración del Congreso Unidad del 30 de Agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado”<sup>62</sup>.

Es así, que el entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa del “Estatuto para los Trabajadores al Servicio del Estado”, la cual fue enviada por su secretario de gobierno el 23 de noviembre del 1937<sup>63</sup>.

El Estatuto Jurídico fue publicado en el 5 de diciembre del 1938<sup>64</sup>, en éste se plasmaron los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado.

Al ser la Ley Federal del Trabajo de 1931, excluyente de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que en su artículo 2° señalaba: “Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del servicio civil que se expidan”.

Lo señalado en el citado artículo 2°, se extendió a los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que, no podían formar parte de dichas organizaciones los trabajadores al servicio del Estado que estaban sujetos a estatutos o Leyes especiales.

Como le hemos señalado, al inicio del presente capítulo fue hasta 1934, cuando se emitió el “Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil”, posteriormente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del 1938, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual fue abrogado el 17 de abril del 1941<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 73.

<sup>63</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. p. 29.

<sup>64</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 5 de diciembre del 1938. pp.1 y 2.

<sup>65</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. pp. 33 y 36.



En este ordenamiento a los empleados públicos de las dependencias del Ejecutivo Federal, se les clasificó como trabajadores de base y confianza, a los llamados de confianza se les dividió en dos clases los que realizaban funciones de dirección y los que hacían actividades de seguridad pública y de defensa nacional que estaban sujetos a otras disposiciones, se estableció como legislación supletoria, para la solución de los asuntos no previstos en el Estatuto, la Ley Federal del Trabajo; se reglamentó el derecho a la huelga, se definió la integración del Tribunal Federal de Arbitraje y las Juntas Arbitrales y sus procedimientos, se admitió el criterio de que en el caso de concurrir varios sindicatos para que se les considere mayoritario se tomará como regla para su reconocimiento aquel que probara una ideología y programa revolucionario; se estableció la prohibición de que la Central reconocida por el Estado se afilie a cualquier otra organización obrera ya existente en el país <sup>66</sup>.

El Estatuto es el antecedente inmediato de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituye la base de las instituciones burocráticas actuales, éste reconoció la existencia dentro de cada Unidad Administrativa de un sólo sindicato, que representaba a la mayoría.

Así mismo, se establece la existencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, con la entrada en vigencia de ordenamiento en comento, se les otorgó un término a los sindicatos para integrarse a la Federación de Sindicatos que fue la única central creada por el Estado.

Al estar contemplado en el Estatuto la existencia del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, quedó establecido que fuera un órgano colegiado integrado por un representante del gobierno, otro de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el tercero nombrado entre los dos representantes ya señalados.

---

<sup>66</sup> Cfr. Ibidem. p. 30.

Este Estatuto fue reformado en 1941, mismo que se publicó con fecha 17 de abril de ese año <sup>67</sup>, a decir del maestro Miguel Cantón Moller: “el Gral. Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente” <sup>68</sup>.

En las reformas al Estatuto, se determinó la naturaleza de las funciones de los empleados de confianza, la enumeración de distintos puestos y se propuso para ese entonces la creación de la definición general aplicable a cada una de las funciones existentes a los cargos de confianza, de los trabajadores que eran excluidos de la protección del ordenamiento burocrático ya señalado, podían ser removidos sin responsabilidad para el Estado-Patrón, se excluyó de la aplicación de dicho ordenamiento a los guardias de penitenciarias y cárceles preventivas, son suprimidas las Juntas de Arbitraje y queda sólo con plena competencia el Tribunal de Arbitraje, para conocer de los conflictos individuales y colectivos de los Trabajadores del Estado, éste sigue llevando el registro de los sindicatos del Estado, el referido Estatuto estuvo vigente hasta las reformas Constitucionales de 1960 <sup>69</sup>.

### **2.1.2. El Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional.**

Los Trabajadores al Servicio del Estado al estar en desigualdad a nivel constitucional en las condiciones de trabajo con los trabajadores de la iniciativa privada, sus derechos en el trabajo fueron elevados a rango de la Constitución, por lo que la justicia social se consagró en ésta.

Por lo que, si los trabajadores de las empresas privadas tenían sus derechos mínimos en la Constitución, dado que si el fin de ellas, es lucrar, mientras que los trabajadores al servicio del Estado son las personas físicas que son necesarias para hacer efectiva la función pública que desarrolla el Estado, por

---

<sup>67</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. p. 171.

<sup>68</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 77.

<sup>69</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. pp. 171-192.

ello, el trabajo que realiza el servidor público fue elevado a rango constitucional, e insertar esos derechos en el artículo 123 Constitucional.

En este tenor Carlos Reynoso Castillo señala: “La reforma constitucional „regularizó” tal situación al crearse lo que la hoy se conoce como Apartado B del artículo 123 Constitucional” <sup>70</sup>.

La reforma Constitucional fue impulsada por el Presidente de la República Adolfo López Mateos quien envió la iniciativa a la Cámara de Senadores el 7 de diciembre de 1959, a efecto de dar sustento legal y bases en la Constitución a la legislación de los trabajadores al servicio del Estado <sup>71</sup>.

Es así, que el 27 de septiembre de 1960, la Cámara de Diputados declaró adicionada la Carta Magna en el artículo 123 Constitucional un nuevo apartado que se le conoce como Apartado “B”, y pasada al ejecutivo Federal, se publicó el 5 de diciembre del 1960, con ello se concede el derecho a las garantías sociales a los trabajadores al servicio del Estado <sup>72</sup>.

Con la modificación, al artículo 123 Constitucional, dio cabida para la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado “B”; sentando las bases del Derecho Burocrático.

La reforma constitucional como bien lo señala Miguel Cantón Moller: “...en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, ...” <sup>73</sup> para después llevarse a la Ley Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

---

<sup>70</sup> REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Op. cit. pp. 42 y 43.

<sup>71</sup> Cfr. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Op. cit. p. 38.

<sup>72</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 58.

<sup>73</sup> Ibidem. p. 77.

El Apartado “B” contaba con 16 fracciones, se excluye en la fracción XIII, a los militares, marinos, miembros de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, las cuales se registrarán por sus propias Leyes, y la fracción XIV excluye a los trabajadores de confianza de la estabilidad en el trabajo y sólo les otorgó la protección al salario y el goce de los beneficios de la seguridad social <sup>74</sup>.

## **2.2. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

Una vez publicado el acuerdo de la reforma constitucional del artículo 123 Constitucional que agregó el Apartado “B”, con base en la fracción XII, fue aprobada por el legislador la Ley Reglamentaria, mismo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del 1963. Estando vigente hasta su entrada en vigor el Estatuto Jurídico, esto es, hasta diciembre del 1963 <sup>75</sup>.

En relación a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B”, del artículo 123 Constitucional, Cantón Moller, señala: “Si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos” <sup>76</sup>.

Ahora, nos referimos a la relación de trabajo, el citado ordenamiento de referencia es su numeral 2° señaló:

“Artículo 2°. Para los efectos de esta ley, 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”.

---

<sup>74</sup> Cfr. Ibidem. pp. 79-81.

<sup>75</sup> Cfr. Ibidem. p. 82.

<sup>76</sup> Idem.

En lo relativo a los trabajadores de confianza, la Ley los excluyó de su aplicación, ya que la protección a la estabilidad en el empleo es para los trabajadores de base, en virtud de que los empleados de confianza sólo gozan de la protección al salario y el derecho a la seguridad social, en términos del artículo 123, Apartado "B", fracción XIV, de la Constitución.

En este contexto, el artículo 5° hace una determinación de puestos que son de confianza, no establece la calidad o características de los trabajadores de confianza, sino se hizo una lista de los puestos de confianza, en íntima relación con el artículo 8°, determinó en forma contundente la exclusión de esta categoría de empleados a la estabilidad en el empleo, hace referencia a los trabajadores de confianza, al personal del ejército y la armada nacional excepto los trabajadores civiles de la Secretaría de la Defensa Nacional, y Marina, a los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como empleados de vigilancia en las penitenciarías y cárceles.

La Ley protegió a los trabajadores de base en la estabilidad en el empleo, en el artículo 46, garantizó la estabilidad en el empleo para los trabajadores de base, toda vez que situó los mecanismos para solicitar el cese previo juicio seguido ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Como se ha señalado, los servidores públicos fueron catalogados de acuerdo a la inamovilidad en el empleo, esto es, de base y confianza; a los trabajadores de base la Ley les otorgó en su título cuarto, los derechos colectivos, el derecho de asociación sindical y de las Condiciones Generales de Trabajo.

Los derechos colectivos quedaron fijados en la Ley, en donde se plasmó en el artículo 68, que en cada dependencia sólo habrá un sindicato, a lo que se le denominó sindicación única, este numeral corrió la misma suerte que el dispositivo 1°, ello en virtud de que en la actualidad resulta ineficaz.

Ello fue así, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 43/99, estableció que la sindicación única contemplada en el precepto que nos ocupa, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores de base prevista en la fracción X, Apartado “B”, de la Constitución Federal de la República, con ello se reconoció el principio constitucional un pluralismo sindical de los trabajadores de base; es de considerarse que el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical no hace distinción entre empleados o trabajadores públicos y trabajadores de las empresas privadas reguladas por el Apartado “A”, del artículo 123 Constitucional que gozan plenamente de este derecho social.

### **2.3. Origen del Sindicalismo Burocrático.**

En el origen del Derecho Burocrático mexicano, como se ha señalado en el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de 1934, sólo contempló beneficios individuales a las personas que desempeñaban cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, disposiciones normativas que sólo daban seguridad, estabilidad y beneficios en el empleo, pero este ordenamiento no estableció derecho a la organización colectiva de los trabajadores al servicio del Estado.

No obstante, la clase trabajadora del sector privado se manifestó para lograr mejoras en la seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo, al adherirse los obreros a la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora, formando parte de naciente Confederación de los Trabajadores de México (CTM), no habiendo todavía organizaciones sindicales de los trabajadores del Estado., por ende no pudiendo estar dentro de la CTM <sup>77</sup>.

Es de señalarse, que la Ley Federal del Trabajo del 1931, excluía a los servidores públicos de su aplicación, ya que estableció que las relaciones

---

<sup>77</sup> Cfr. Ibidem. p. 73.

laborales entre el Estado-Patrón y sus trabajadores, se regiría por la Leyes especiales del servicio civil que se expidan, por ello los servidores públicos no podían formar parte de los sindicatos de los trabajadores sujetos a estatutos o Leyes especiales, no fue sino hasta 1936, en donde los servidores públicos promovieron la organización sindical lograron celebrar y constituir su congreso de unidad y constituyen la Federación Nacional de Trabajadores del Estado <sup>78</sup>.

En las reformas al artículo 123 Constitucional del 5 de diciembre 1960, en donde se adicionó en el Apartado “B”, en la fracción XII, se elevó a rango constitucional la resolución de los conflictos colectivos de las organizaciones sindicales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en éste se estableció:

“Artículo 123. ...”.

B. ...”.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal del Conciliación y Arbitraje ...”.

Posteriormente, se incluye en su Ley Reglamentaria, los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, por ello, la Ley Federal Burocrática es la base para que los trabajadores formen parte de un sindicato o no, confiere los derechos colectivos a la asociación de trabajadores que integran al sindicato, en su Título Cuarto; señaló “la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo”, abarcando cuatro capítulos que están integrados por los numerales 67 a 109, en este punto analizaremos en forma breve este conjunto de preceptos colectivos de los servidores públicos, por ser de nuestro interés.

---

<sup>78</sup> Cfr. Idem.

El artículo 68 de la Ley en comento, estableció que en cada dependencia sólo habrá un sindicato, a ello se le llamaba sindicación única, este precepto restringió la libertad sindical al disponer que únicamente se reconoce al que tenga mayoría de trabajadores.

Es menester señalar, que la sindicación única, estuvo vigente hasta antes que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitiera la Jurisprudencia que reconoce la libertad de sindicación, misma que fue promulgada en mayo de 1999. Por lo que, la sindicación única ha sido superada por una acertada interpretación de la Ley por nuestro más Alto Tribunal.

El numeral 69, consignó el derecho de los trabajadores burocráticos para formar parte de un sindicato, quien a su vez solicitaban su ingreso, salvo que fuera expulsado con ello perdían sus derechos sindicales, pero no su trabajo, porque la expulsión se contempló en el artículo 74, toda vez que en materia burocrática no existe la cláusula de exclusión, tal como lo estableció el numeral 76 del ordenamiento en estudio.

Ahora bien, el dispositivo 78 de la Ley de la materia, limitó el pluralismo sindical, prohibió las Federaciones Sindicales, ya que dispuso de una sola central reconocida por el Estado. La Ley vislumbró en forma específica los aspectos generales y particulares para la constitución de los sindicatos, los derechos y obligaciones de los agremiados <sup>79</sup>.

#### **2.4. Evolución del Sindicalismo Burocrático en la actualidad.**

En este apartado abordaremos propiamente la libertad sindical de los trabajadores burocráticos, después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia que reconoció la pluralidad sindical, en apego a lo

---

<sup>79</sup> Cfr. COVARRUBIAS TERRON, Fabiola. La Libertad Sindical y los Trabajadores al Servicio del Estado. Asesor MEDINA SOTELO, Jorge. Ob. cit. pp. 78 y 79.



dispuesto en la Constitución en su artículo 123 que contiene la garantía social de la libertad sindical, señalada en la fracción X, de Apartado “B”.

La legislación burocrática fue restrictiva con el sindicalismo en lo referente a los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, esta clase trabajadora rompió los esquemas de la Sindicación Única, que se estableció en el artículo 69, en donde se dispuso que todos los trabajadores tienen el derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que lo soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados, lo anterior quedo superado al haberse reconocido por nuestro más Alto Tribunal la libertad sindical.

Esto implicaba, que quien fuera miembro de un sindicato al obtener su ingreso, no podrá renunciar a éste salvo que fuere expulsado, ello fue una limitante a la garantía de la libertad sindical

La limitación a la libertad sindical, se empeoró con lo dispuesto en el numeral 68 señala: En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgaba el reconocimiento al mayoritario <sup>80</sup>.

La lucha de las organizaciones sindicales burocráticas en contra de la sindicación única que limitaba la libertad sindical, porque restringió a los trabajadores a un sólo sindicato, logró que ya no estuvieran disminuidas las garantías contenidas en los artículos 9° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado y aprobado por el Estado Mexicano.

Los embates de los trabajadores por la vía jurisdiccional, para llevar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la violación de la garantía social de la

---

<sup>80</sup> Cfr. Ibidem. pp. 80 y 81.

libre sindicación, llevó que nuestro más Alto Tribunal emitiera la Jurisprudencia P./J. 43/99 que reza a la voz:

“SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL”.

Dicho pronunciamiento realizado por la Suprema Corte, ha dejado claro que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 68 y 69 violan la garantía de social de libre sindicación.

La jurisprudencia en comento refiere que la libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos siguientes:

- a) Derecho de formar parte de un sindicato que se va a crear, o de ingresar a uno ya constituido.
- b) Derecho de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno.
- c) Derecho para separarse o renunciar a formar parte de una asociación sindical.

Bajo esta tesitura, la Suprema Corte consolida la libertad sindical, es así, consolida la supremacía del artículo 123 Constitucional, Apartado “B” fracción X, que textualmente señala:

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

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

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

Por su parte, los artículos de la Ley Federal Burocrática que se encuentran dentro de los supuestos de la Jurisprudencia de mérito, son los siguientes:

“Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

De un análisis de este numeral se desprenden dos limitaciones, la primera la existencia de una sola organización sindical en cada dependencia y la segunda es, cuando concurren varios grupos de trabajadores que pretenden el derecho a formar el único sindicato, en la práctica se da cuando se está constituyendo el sindicato de la dependencia y no cuando ya existe uno constituido.

Ahora bien, el dispositivo 69 de ordenamiento en análisis, también lo afecta la Jurisprudencia en estudio, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados”.

Es claro, que este artículo contraviene la libertad de asociación, porque limita el derecho para separarse de la agrupación sindical a la que se haya ingresado, y sólo se enfoca a la expulsión del sindicato.

El artículo 78, es contrario a la Constitución según la jurisprudencia, el cual refiere:

“Artículo 78. Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado”.

Del texto de este precepto, se infiere una limitante para que los sindicatos puedan constituir una o varias federaciones de trabajadores, haciendo uso del derecho de asociación, en el caso que nos ocupa ya no corresponde a un derecho individual, sino a un colectivo de los trabajadores al servicio del Estado, con ello el Estado-Patrón está obligado a reconocer cuantas centrales se constituyen y no sólo una.

El criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación aun, no ha impulsado una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque a la fecha los sindicatos han hecho uso del criterio emitido por nuestro más Alto Tribunal, formando nuevos sindicatos, separándose los trabajadores de base del sindicato al que pertenecían y, con la constitución de otra central de trabajadoras al servicio del Estado distinta a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) se separan de ella para agruparse en la nueva.

En la actualidad, queda abierta una gama de posibilidades que sin duda pueden mejorar que la fuerza sindical se disperse, ya que al dividirse un sindicato, el quehacer de la organización gremial se debilita, lo que le da ventaja al Estado-Patrón, para imponer sus condiciones.

Como es el caso del otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ahora Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en donde el Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI, reconocido por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje desde 1989, en el 2004 se divide constituyéndose el Sindicato Único de Trabajadores del INEGI, una parte los trabajadores de base afiliados al sindicato primigenio pasan a formar parte del nuevo sindicato <sup>81</sup>.

Las organizaciones gremiales están afiliadas cada una en las dos centrales burocráticas, esto es, el Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI está en la Federación Democrática de los Trabajadores del Estado y el Sindicato Único de Trabajadores del INEGI está afiliado a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, dadas las nuevas condiciones que se dieron a raíz de la jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **2.5. Antecedentes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).**

Ante la necesidad de convertir el proceso de planeación es un proceso permanente de organización y coordinación de las acciones del Estado Mexicano, para influir eficazmente en el desarrollo económico y social del país, como una necesidad de contar con información económica y social, veraz, y oportuna, se creó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), como un ente público dinámico e involucrado en el proceso de modernización del país y en sus expectativas de cambio. Su principal antecedente histórico lo encontramos en la Dirección General de Estadística (DGE), institución que cumplió una importante función social desde el 26 de mayo de 1882, fecha de su creación, a través del decreto expidió el Congreso y firmó el entonces Presidente de la República Manuel González <sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Cfr. FLORES, Nancy "Despidos en el INEGI". *Revista Contralínea Periodismo de Investigación*. Ob. cit. p. 1. <http://www.contralinea.com.mx>.

<sup>82</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Manual de Organización Específico*. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas. México. 2013. p. 5.

En 1922, se creó el departamento de estadística nacional con la finalidad de que el país contará con información estadística obtenida de procedimientos científicos que no sólo facilitaban el conocimiento del pasado, sino también del presente y del futuro, para que el Estado pueda realizar dichas funciones se requería de una dependencia autónoma, confiriéndole oficinas que dependan a su vez de una Secretaría de Estado, en 1932, desapareció el departamento autónomo y en su lugar nace, la Dirección General de Estadística, como parte de la Secretaría de Economía, en 1939 se expidió la Ley Federal de Estadística; es necesario anotar que los estudios geográficos realizados en el país, se realizaban sin estar vinculados a la estadística, lo que produjo una duplicidad de esfuerzos y recursos, es así, como se creó el Departamento Autónomo de la Estadística Nacional dependiente del Ejecutivo Federal regulado por la Ley Federal de Estadística de 1947 <sup>83</sup>.

En el año de 1961, se divulgó la idea para realizar los levantamientos y demás estudios geográficos que los diversos sectores de la sociedad e instancias de gobierno requerían, para el progreso nacional y la planeación bajo una perspectiva geográfica integrada, evitando duplicidades y falta de uniformidad y coordinación de esfuerzos, la necesidad de contar con los diversos levantamientos del Territorio Nacional, encaminados al inventario de sus recursos naturales y de tener un acervo de datos, para sentar las bases reales de la planeación del desarrollo del país, en 1968, se creó la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación (CETENAP) como una Unidad Administrativa de la Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, para 1970, ésta deja de pertenecer a la Dirección General de Planeación, adquiriendo el nombre de Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CETENAL) en 1977 ésta, pasó a depender de la Secretaría de Programación y Presupuesto, obteniendo la categoría de Dirección General, denominada Dirección General de

---

<sup>83</sup> Cfr. Idem.

Estudios del Territorio Nacional (DETENAL), quedando adscrita a la Coordinación General del Sistema Nacional de Información <sup>84</sup>.

Con la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977, como una dependencia del Ejecutivo Federal con actividades orientación y apoyo global, previó la existencia de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, esta dependencia del Ejecutivo Federal tenía las atribuciones para dirigir, organizar estudios y exploraciones geográfica y realizar estudios cartográficos del país. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática tomó las atribuciones que tenía la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática de la referida dependencia la cual surgió en febrero del 1980, y sustituyó a la Coordinación General del Sistema Nacional de Información <sup>85</sup>.

El 30 de diciembre 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Información Estadística y Geografía, este ordenamiento jurídico se consolida un Instituto Nacional cuyo fin era el de investigar y captación en materia de información Estadística y Geográfica <sup>86</sup>.

Es así que, el Gobierno Federal decidió la creación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero del 1983 <sup>87</sup>, su naturaleza jurídica fue como órgano administrativo desconcentrado de la citada dependencia.

El objetivo principal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática fue el de fortalecer las labores de captación, procesamiento, presentación y divulgación de la información Estadística y Geográfica que

---

<sup>84</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Manual de Organización Específico. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. México. 2013. p. 5.

<sup>85</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Qué es el INEGI. Sexta reimpresión. México. 1992. p. 1.

<sup>86</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre del 1980. p. 24.

<sup>87</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 25 de enero del 1983. p. 7.

generaba el país y de proporcionar el servicio público de información estadística y geográfica de manera eficiente, confiable y oportuna con la finalidad de satisfacer las necesidades de los distintos grupos de usuarios de los sectores públicos, social y privado, así como determinar la política, que en materia de Informática debió seguir la Administración Pública Federal <sup>88</sup>.

### **2.5.1. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como Órgano Administrativo Desconcentrado.**

En este apartado veremos la naturaleza jurídica que tuvo el INEGI, como órgano administrativo desconcentrado, se ha indicado en el supra que antecede que con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero del 1983, se creó dicho ente público, en su artículo 33 disponía textualmente lo siguiente:

“Artículo 33. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática será un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría y tenderá las siguientes atribuciones: ...” <sup>89</sup>.

Este órgano administrativo desconcentrado, estuvo normado por la Ley de Información Estadística y Geográfica y, el Reglamento de la misma, ordenamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 1980 y el 3 de noviembre del 1982 <sup>90</sup>, respectivamente, contenían las actividades y funciones para que dicho Instituto prestara el servicio público de información estadística y geográfica.

---

<sup>88</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Qué es el INEGI. Ob. cit. pp. 1 y 3.

<sup>89</sup> Diario Oficial de la Federación. 25 de enero del 1983. p. 17.

<sup>90</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Qué es el INEGI. Ob. cit. p. 2



En las reformas a la Ley de Información Estadística y Geografía publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, el artículo 33, se dispuso lo siguiente:

“Artículo 33. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es un órgano desconcentrado de la Secretaría, por conducto del cual, éste ejercerá las facultades que le otorga la presente Ley, salvo aquellas que le sean atribuidas expresamente, en las materias que la misma regula, a su titular, por otras disposiciones legales y reglamentarias”<sup>91</sup>.

El legislador le otorgó al Instituto presencia en la Ley, lo dotó con las actividades y funciones para la prestación de servicio público de información estadística y geográfica, contaba con autonomía técnica, realizaba una función técnica especializada, multisectorial y a nivel nacional, estatal y regional, la operación orgánica de acuerdo al Reglamento Interior de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio del 1985, se definió la descentralización, esto es, la estructura regional con oficinas centrales en la Ciudad de México y con diez direcciones regionales que realizaban el trabajo de campo, apoyados con 32 representaciones estatales.

Con motivo de los sismos ocurridos en 1985, por acuerdo del Secretario de Programación y Presupuesto publicado el 21 de enero de 1986, dio inicio a la reubicación del Instituto e inició su desconcentración de la Ciudad de México para situar sus oficinas centrales a la ciudad de Aguascalientes, Ags., se fortaleció a las oficinas regionales y estatales partiendo de que las oficinas centrales normarían las metodologías de los programas, proyectos y productos de éste y las del resto del país se dedicarían a la operación y captura de los procesos de información Estadística y Geografía que se genera en cada entidad federativa<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Diario Oficial de la Federación. 12 de diciembre del 1983. p. 16.

<sup>92</sup> Cfr. Diario Oficial del Federación. 21 de enero de 1986. pp. 10 y 11.

La estructura de las oficinas regionales y estatales, fue planeada para la operación de proyectos nacionales de carácter estadístico y geográfico, ello mediante el acuerdo emitido por el Secretario de Programación y Presupuesto el 30 de septiembre del 1987 <sup>93</sup>.

Ahora bien, las funciones de dicho ente público, algunas eran de carácter temporal y con requerimientos técnicos, que necesitaban personal profesional especializado, el cual no necesariamente realizaba trabajos en forma permanente, lo que llevó a que sus servidores públicos fueran designados con nombramientos definitivos y eventuales.

Como se ha señalado el Instituto, en un principio se encontraba adscrito a la entonces Secretaria de Programación y Presupuesto; en el cambio de sexenio del gobierno Federal siendo Presidente Carlos Salina de Gortari el 21 de febrero de 1992, realizó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en donde derogó el artículo 32 y se reordena los numerales 26 y 31 entre otros del citado ordenamiento.

Por lo que, las actividades y funciones del otrora órgano administrativo desconcentrado relativas a la coordinación y desarrollo de los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante la reforma al Reglamento Interior de dicha dependencia del Ejecutivo Federal publicadas el 24 de febrero de 1992 <sup>94</sup>, el Instituto pasó a formar parte de su estructura, conservando su naturaleza jurídica de órgano administrativo desconcentrado.

Ahora bien, los servidores públicos al servicio de dicha persona moral oficial, entre éstos se encontraban los trabajadores de base, quienes se agremiaron al Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de

---

<sup>93</sup> Cfr. Diario Oficial del Federación. 30 de septiembre de 1987. pp. 9 y 10.

<sup>94</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 24 de febrero de 1992. pp. 89-91

Estadística, Geografía e Informática, los antecedentes de dicha organización los encontramos en la Convención Nacional Constituyente, del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática celebrada los días 7 y 8 de julio de 1992; en donde se crean sus Estatutos y se eligieron sus primeros representantes nacionales <sup>95</sup>.

En los Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI, el artículo primero establece que:

“Artículo 1º. Reunidos en Convención Nacional Constitutiva, los días 7 y 8 de julio de 1992, los trabajadores de base del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, crearon al „Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática“, el cual quedó debidamente registrado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por auto del 27 de octubre de 1992 (sic)” <sup>96</sup>.

Es así que dicha organización quedó registrada ante la autoridad del trabajo competente, cuando el órgano administrativo desconcentrado fue trasladado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Instituto en comento fue tomando importancia a nivel nacional, por ser un órgano del Gobierno Federal que prestó el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica de manera confiable y oportuna.

En el Instituto en análisis, se estableció el Sistema Integral de Profesionalización (SIP), por acuerdo expedido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público el 11 de noviembre del 1994 <sup>97</sup>, dicho Sistema se estableció fundamentalmente el Servicio Profesional de Carrera, que se implementó para los trabajadores de confianza propiamente, para garantizarles y darle seguridad en la

---

<sup>95</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI. México. 1993. p. s/n.

<sup>96</sup> Ibidem. p.3.

<sup>97</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 11 de noviembre del 1994. p. 38.

estabilidad en el trabajo y establecer entre todos los trabajadores, la cultura de promociones y ascensos mediante exámenes y concursos de oposición.

Ahora bien, como se ha indicado dicho ordenamiento, fue instituido para dar seguridad a los trabajadores de confianza vulnerables ante los cambios de gobierno en cada sexenio; en el cambio de gobierno Federal en el año 2000, el Sistema Profesional de Carrera dejó de operar, porque el gobierno panista designó a su nuevo titular del Instituto quien hizo a un lado el Servicio Profesional de Carrera, despidió a varios servidores públicos de confianza que obtuvieron su plaza por examen y concurso de oposición, ocupando diversos puestos de confianza sin aplicar el marco jurídico del SIP.

En ese mismo periodo el Presidente del Instituto en turno, en lo referente a los trabajadores de base a filiados al Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI, provocó que dicho órgano sindical se fraccionara y con casi la mitad de los agremiados se formó un nuevo sindicato, haciendo uso de la libertad sindical, que fue reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje realizó el registro del nuevo sindicato el 9 de enero del 2004, éste se denominó Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, del entonces órgano administrativo desconcentrado<sup>98</sup>.

El INEGI entro así en una nueva etapa de evolución, con el fin de dotarlo de una autonomía similar a la concedida al Banco de México.

---

<sup>98</sup> Cfr. FLORES, Nancy "Despidos en el INEGI". Revista Contralínea Periodismo de Investigación. Ob. cit. p. 1. <http://www.contralinea.com.mx>.

### **2.5.2. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como Organismo Autónomo Constitucional.**

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como órgano administrativo desconcentrado dependiente del Ejecutivo Federal cambio a un organismo autónomo constitucional denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al cual se le dotó de autonomía similar a la del entonces Instituto Federal Electoral a hora Instituto Nacional Electoral, a la del Banco de México o al de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde el INEGI se ubica ahora fuera de los tres poderes de la Unión, y con ello se garantiza la total imparcialidad en la coordinación de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica.

En este sentido, la reforma del 7° de abril del 2006 a los artículos 26 y 73, fracciones XXIX-D de la Constitución principalmente en el numeral 26, Apartado “B” se estableció: El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como la responsabilidad de normar y coordinarlo que estará a cargo de organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios; en la reforma constitucional, en el tercero transitorio, se estableció que los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el Apartado “B” del artículo 123 de la propia Carta Magna<sup>99</sup>.

Posteriormente, se expidió la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del 2008, de ésta también se desprende en su artículo 52 la naturaleza jurídica del nuevo organismo constitucional. “Su nueva denominación es Instituto

---

<sup>99</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006. pp. 2 y 3.

Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI)”<sup>100</sup>.

El INEGI como coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que genera la información de Interés Nacional, la cual pone a disposición de la sociedad en forma gratuita a través del Servicio Público de Información, salvo que el usuario la requiera de manera directa a la que se encuentra publicada<sup>101</sup>.

El Sistema está formado de cuatro subsistemas, esto es:

- a) De Información Económica, que comprende las Cuentas Nacionales, ciencia y tecnología, información financiera, precios y trabajo.
- b) El de Información Demográfica y Social, Población y dinámica demográfica, salud, educación, empleo, vivienda, distribución de ingreso y pobreza.
- c) El de información Geográfica y Medio Ambiente: Comprende límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino, datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, así como nombres geográficos. Sobre medio ambiente; agua, suelo, flora, fauna y atmósfera, además de residuos sólidos y peligrosos.
- d) El de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición Justicia, sólo genera indicadores estadísticos respecto de dichos temas.

---

<sup>100</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Una Institución Sólida y Moderna. México. 2010. p. s/n.

<sup>101</sup> Cfr. Ibidem. p. s/n.

La estructura orgánica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se encuentra precisada en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía en los numerales 66, 67, 68; que dispone que la administración del INEGI corresponden a la Junta de Gobierno y al Presidente <sup>102</sup>.

La Junta de Gobierno es el órgano colegiado supremo de dirección y está integrada por cinco miembros, designados por el Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, de la Comisión Permanente.

El Jefe del Ejecutivo Federal nombra al Presidente del Instituto una vez aprobado por el Senado, quien preside el órgano colegiado y el resto de los miembros de la Junta de Gobierno actúan como vicepresidentes. La presidencia del Instituto es el órgano superior ejecutivo.

Así mismo, el Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2009, es sus artículos 4°, 7° y 8°, 11 y 12 establecen la estructura orgánica de las Direcciones Generales, éstas en términos del dispositivo 3° del ordenamiento en comento, desahogan las atribuciones que la Ley le confiere al Presidente del Instituto y son las siguientes:

- La Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas;
  
- La Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia;
  
- La Dirección General de Estadísticas Económicas;
  
- La Dirección General de Geografía y Medio Ambiente;

---

<sup>102</sup> Cfr. Ibidem. pp. s/n.

- La Dirección General de Integración, Análisis e Investigación;
- La Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;
- La Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información y,
- La Dirección General de Administración, dichas unidades administrativas norman las metodologías de los programas, proyectos y productos; y,
- La Contraloría Interna del Instituto el órgano fiscalizador del INEGI.

También, cuenta con una organización territorial, esto es, con diez Direcciones Regionales, las cuales operarán en la sede y con la competencia en las circunscripciones territoriales siguiente:

Noreste. Con sede en Monterrey, Nuevo León, con circunscripción: en los Estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas;

Norte. Con sede en Durango, Durango, con circunscripción: en los Estados de Durango, Chihuahua y Zacatecas;

Noroeste. Con sede en Hermosillo, Sonora, con circunscripción: en los Estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur y Sinaloa;

Occidente. Con sede en Guadalajara, Jalisco, con circunscripción: en los Estados de Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit;



Centro Norte. Con sede en San Luis Potosí, San Luis Potosí, con circunscripción: en los Estados de San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro;

Centro Sur. Con sede en Toluca, Estado de México, con circunscripción: en los Estados de México, Guerrero y Morelos;

Oriente. Con sede en Puebla, Puebla, con circunscripción: en los Estados de Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz;

Sur. Con sede en Oaxaca, Oaxaca, con circunscripción: en los Estados de Oaxaca, Chiapas y Tabasco;

Sureste. Con sede en Mérida, Yucatán, con circunscripción: en los Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, y

Centro. Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, con circunscripción: en el Distrito Federal.

Estas unidades administrativas realizan el trabajo de campo, apoyados con las coordinaciones estatales en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal <sup>103</sup>.

En lo que respecta, a los servidores públicos del INEGI, la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geográfica dispuso en su artículo 76 párrafo tercero que las relaciones laborales de los trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se sujetaran a lo dispuesto en el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, dicho numeral está íntimamente relacionado con el tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracciones XXIX-D de la Constitución.

---

<sup>103</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo del 2009. pp. 8-10.

Por lo que, las organizaciones sindicales de los trabajadores del otrora órgano administrativo desconcentrado, que son el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SNTINEGI) y el Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (SUNTINEGI) por disposición constitucional pasaron a formar parte del nuevo organismo autónomo, sin que hayan resultado afectados sus derechos laborales colectivos.

Ahora bien, en cuanto a los trabajadores que fueron designados por el Sistema Integrado de Profesionalización que operó en el antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el octavo transitorio de la Ley estableció que seguiría vigente, por lo que se respetaron los derechos de los servidores públicos que fueron designados en términos de dicha normatividad, es de hacer hincapié que dicha normatividad seguía vigente a pesar de que no se aplicó desde el año 2000 en las administraciones del gobierno panista en turno en la presidencia de la República.

Entre las funciones, del nuevo organismo están las de realizar y publicar el Índice Nacional de Precios al Consumidor que el Banco de México había efectuado hasta antes de la entrada en vigor del artículo 59, fracción III, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, esto es, el 16 de julio del 2011, tal como lo dispuso el primero transitorio de la Ley en comento.

La Información estadística básica generada por el INEGI, es obtenida de los Censos Nacionales, Encuestas y Registros Administrativos; así como, estadísticas derivadas, con las que se producen los indicadores demográficos, sociales y económicos, así como la contabilidad nacional.

En este orden de ideas, es necesario puntualizar que los Censos Nacionales son:

- a) El de Población y Vivienda, mismo que se realiza cada 10 años y, constituye la fuente de información básica para conocer la realidad demográfica y social del todo el país.
- b) Los Censos Económicos, los cuales se efectúan cada 5 años, de éstos captan información sobre unidades económicas dedicadas a la pesca, minería, electricidad, agua, gas, construcción, manufactura, comercio, servicios y transporte; son la fuente de información más amplia y completa en todo el país de carácter económico.
- c) Los Censos Ejidales o mejor conocidos como el Censo Agropecuario, éstos son los que captan y generan información básica para las actividades agrícolas, pesqueras, ganaderas y de aprovechamiento forestal, así como las características de unidades de propiedad social, las cuales se realizan cada 10 años.

Así mismo, realiza Encuestas que son la recolección de datos, en donde se recoge información de una muestra de universo en estudio, tanto de la población como de unidades económicas.

La información proveniente de las encuestas captan información sociodemográfica de la población, éstas se realizan en hogares; las que captan información económica se efectúan en establecimientos, para contar con datos actualizados y con más profundidad sobre temas específicos, las encuestas son algunas de carácter permanente y la gran mayoría son temporales mismas que son solicitadas por dependencias del sector público a través de acuerdos de colaboración y coordinación, con la finalidad de la captación y generación de información de temas específicos.

Las Encuestas permanentes que realiza el INEGI, para el cumplimiento de sus atribuciones son:

- La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.
- La Confianza al Consumidor.
- La Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares.
- La Encuesta de Disponibilidad y uso de la tecnología de la Información en los hogares.

Las Encuestas temporales que realiza el INEGI, para el cumplimiento de sus atribuciones son:

- La Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica.
- La Encuesta Nacional sobre las Relaciones de los Hogares.
- La Encuesta Nacional Educación, Capacitación y Empleo.
- La Encuesta Nacional de Micronegocios.
- La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social.
- La Encuesta Nacional de Trabajo Infantil.

Las Encuestas en establecimientos del mismo modo las clasificaremos en permanentes y temporales, las primeras son:

- La Encuesta Nacional de la Construcción.
- La Encuesta Nacional de Servicios.
- La Encuesta Nacional de Establecimientos Comerciales.
- La Encuesta Nacional de Industrias Amplias.
- La Encuesta Nacional de Opinión Empresarial.
- La Encuesta Nacional de Empresas Constructoras.
- La Encuesta Nacional de Industria Manufacturera.
- La Encuesta Nacional de Comercio.
- La Encuesta Nacional de Transportes.
- La Encuesta Nacional de Servicios Privados no Financieros.

Las Encuestas temporales en los establecimientos son:

- La Encuesta Nacional de Empleo, Salario y Tecnología y Capacitación en el Sector Manufacturero.
- La Encuesta Nacional a Trabajadores Manufactureros.

Ahora bien, entre otras de las atribuciones del Instituto, es la de llevar a cabo los Registros Administrativo, esta información estadística se capta de los datos que se integran en los trámites de instituciones públicas y se genera información de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios, a las cuales se les denomina estadísticas vitales; también se generan las sociales las cuales son de cultura, salud, relaciones laborales, intentos de suicidios y suicidios; así como las judiciales en materia penal y las económicas con los son la matanza de ganado de los rastros municipales, industria minera metalúrgica, comercio exterior, del programa de la industria manufacturera y de servicios de exportación, comunicación, transportes, vehículos de motor registrados en circulación, accidentes de tránsito; así como finanzas públicas estatales y municipales.

En lo que respecta a la generación de la Información Geográfica, que tiene como objeto la del territorio nacional, de relieve, vegetación, clima, suelo, agua y localidades las cuales son representadas en cartas impresas y cartografía digital.

En esta materia, genera información de las características del territorio y de medio ambiente que se produce en cartas impresas y archivos digitales. geodésica, topográfica, toponimia, recursos naturales, cartografía urbana, marco geoestadístico y catastral, genera imágenes de fotografía aérea, ortofotos digitales e imágenes de satélite <sup>104</sup>.

Es el presente, capítulo hemos analizado los antecedentes del derecho del trabajo burocrático, así como los antecedentes del INEGI para estudiar el

---

<sup>104</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Una Institución Sólida y Moderna. Ob. cit. pp. s/n.

origen de su naturaleza jurídica, así como las actividades y funciones que le encomienda el orden jurídico.

En el capítulo tercero, estudiaremos el marco jurídico laboral burocrático vigente que rige a los trabajadores al servicio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

## CAPÍTULO 3

### LEGISLACIÓN VIGENTE QUE RIGE A LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

#### 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente capítulo, veremos el marco jurídico vigente que regula a los servidores públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el caso que nos ocupa la carta magna consagra las garantías sociales que son los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, así como los lineamientos básicos de la relación Estado–Patrón y sus trabajadores a su servicio en lo relativo al INEGI.

Es así, que en la reforma Constitucional publicada el 7 de abril de 2006 en donde se reforman los artículos 26, Apartado “B” y 73, fracción XXIX-D, considerando indispensable que el entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se convirtiera en un organismo plenamente autónomo, independiente de los Poderes previstos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero con competencia para coordinar las actividades estadísticas y geográficas, con el único objeto de integrar, recopilar y aportar en forma imparcial los datos y estudios que conforme a su competencial material <sup>105</sup>.

En este contexto, se consolida la eficiencia y la calidad de la información estadística y geográfica que el Instituto produce para que la ciudadanía y los sectores público, privado y social estén en posibilidades de analizar, dar seguimiento y evaluar las políticas y acciones públicas en los diferentes ámbitos.

---

<sup>105</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril del 2006. pp. 2 y 3.

Ahora bien, el artículo 123 en su Apartado “B” establece los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, que son los que rigen las relaciones laborales de los trabajadores del ahora organismo autónomo constitucional denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual es objeto de nuestro estudio.

El INEGI para el cumplimiento de las funciones consistente en el servicio público de información estadística y geográfica, que le encomienda la Constitución y su Ley Reglamentaria, cuenta con personas físicas, siendo éstas, los servidores públicos a su servicio, así pues, el régimen jurídico laboral al que quedaron incluidos los mismos, se encuentran en el transitorio tercero del decreto que declaró reformados los artículos constitucionales que le dan la actual naturaleza jurídica al Instituto; en lo relativo a las relaciones de trabajo de los servidores públicos que pasan a formar parte del nuevo organismo, el cual dispone:

“Tercero. A la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el apartado B del Artículo 26 de esta Constitución, los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirán al organismo creado en los términos del presente Decreto. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del Artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social” <sup>106</sup>.

Bajo el tercero transitorio, quedó plenamente establecido que las relaciones de trabajo de los servidores públicos del ahora organismo autónomo que sustituyo al otrora órgano administrativo desconcentrado, se rigen por el Apartado “B”, del artículo 123 de la Constitución, ya que en ella se estableció a

---

<sup>106</sup> Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006. p. 2.



qué apartado pertenecen los trabajadores al servicio del INEGI; es así, que los derechos sociales de éstos fueron respetados por el legislador.

Así mismo, esta reforma en especial la del artículo 73, fracción XXIX-D, que otorga facultades al Congreso, para expedir Leyes sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

En uso de dichas facultades, el congreso expidió, en el transcurso de los siguientes dos años la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que es el ordenamiento legal que confiere al INEGI las actividades y funciones en materia de información estadística y geográfica, disposición que más adelante estudiaremos.

### **3.2. Ley Federal del Trabajo.**

Ahora bien, analizaremos la Ley Federal del Trabajo que es propiamente la Ley Reglamentaria del Apartado “A”, del artículo 123 Constitucional que rige la relación de trabajo entre los trabajadores del sector privado y el capital que son los patrones los dueños de los medios de producción; no obstante a ello la Ley Federal del Trabajo, es aplicada en forma supletoria por disposición expresa del artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el cual refiere textualmente:

“Artículo 11. En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad”.

Como se ha indicado, la Ley Federal Burocrática sólo es aplicable para los trabajadores de base al servicio del Estado, en cuanto a la inamovilidad y la estabilidad en el empleo. No obstante lo anterior, los trabajadores de confianza al

servicio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía están excluidos de la protección que otorga la Ley en comento, esto es, en cuanto a la estabilidad en el empleo, ya que el artículo 8° dispone expresamente lo siguiente:

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

En este tenor, los trabajadores de confianza que prestan sus servicio al INEGI, están excluidos de la aplicación de la Ley, pero se debe recordar que ésta sólo confiere los derechos mínimos a los trabajadores al servicio del Estado, ello no es obstáculo de que otras disposiciones otorguen protección a esta clase de servidores públicos de confianza, como lo es, el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del ahora organismo autónomo constitucional.

El Estatuto al que se ha hecho referencia, lo estudiaremos más adelante, en este sentido, únicamente veremos lo que dispone su artículo 40, que refiere: “Cuando por razones de reestructuración del Instituto, desaparezcan plazas ocupadas por Servidores Públicos Profesionales de Carrera, se buscará reubicarlos en puestos equivalentes que se encuentren vacantes en el Instituto; en el supuesto de que lo anterior no fuera factible, se efectuarán las acciones correspondientes para que sean indemnizados en términos de la legislación laboral aplicable”.

De este manera, el artículo 43, fracción VII, del Estatuto de referencia, señala los derechos de los servidores públicos de carrera, a los que se les

confiere el derecho a ser indemnizados en términos de la legislación aplicable, en supuesto de ser despedidos injustificadamente.

Para este caso, la Ley Federal Burocrática no contempla la indemnización, pero el artículo 11 remite a la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo, al contemplar dicha figura por despido injustificado.

La Ley Reglamentaria del Apartado “B”, del artículo 123 Constitucional no otorga protección a los trabajadores de confianza en cuanto a la estabilidad en el empleo, el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, va más allá, confiere el derecho a ser indemnizados al ser objeto de un despido injustificado en términos de la legislación aplicable, no hace mención qué legislación se va a utilizar, nosotros consideramos que la Ley Federal del Trabajo es la aplicable para este caso, porque el artículo 48 en la parte que nos interesa textualmente señala:

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

La indemnización con el importe de tres meses de salario, que corresponde a los trabajadores en caso de despido injustificado, es la que consideramos les corresponde, el beneficio que se les proporciona a los trabajadores de confianza, al ser la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria para los conflictos laborales que se instruyen en el Tribunal Federal Conciliación y Arbitraje surgidos entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y los trabajadores de confianza a su servicio.

### **3.3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.**

Como se ha indicado, en el supra 3.1., de este capítulo el acuerdo que declaró reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases de la naturaleza jurídica del organismo con autonomía técnica y de gestión, que es el responsable del normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán oficiales para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

El INEGI, con la nueva naturaleza jurídica con la que se le invistió se transformó en el actual organismo autónomo constitucional, es así que, por mandato constitucional las relaciones de trabajo entre sus servidores públicos y el Instituto son regidas por el Apartado “B” del artículo 123 de la Carta Magna, así como de la Ley Federal Burocrática, dichos ordenamientos forman la Legislación vigente y aplicable para regular las relaciones de trabajo entre el INEGI y sus trabajadores.

No obstante, en el artículo 26 Apartado “B” de la Constitución, no quedó establecido, sino que, el legislador permanente lo plasmó en el tercero transitorio.

Los derechos laborales y de seguridad social, de los trabajadores de base al servicio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía quedaron protegidos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que sus trabajadores gozan de los derechos mínimos y de las prestaciones de seguridad social.

Es importante, señalar que la Ley Federal Burocrática se expidió para regular la relación de trabajo de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, según lo establecido en el primer párrafo del artículo 123 Constitucional Apartado “B”, pero ésta no contempla a los organismos autónomos

constitucionales, porque dichos entes públicos no forman parte de los Poderes de la Unión, pero si del Estado mexicano, es por ello que, el legislador en el Decreto que reformó los dispositivos 26 y 73 fracción XXIX-D constitucionales, consideró que también dicho ordenamiento laboral normaría la relación laboral del INEGI con sus empleados según lo dispuesto en tercero transitorio, aunque la Ley Federal Burocrática no refiere en su campo de aplicación a dichos entes públicos autónomos constitucionales.

Por lo que, los trabajadores al servicio del INEGI, forman parte de los trabajadores al servicio del Estado, éstos están protegidos por la Ley en la materia, atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñan, en este sentido por la naturaleza de sus funciones se deberían identificar como trabajadores de base y trabajadores de confianza en estricto sentido del derecho.

#### **3.4. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

En este apartado sólo analizaremos el preámbulo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que sirvió de modelo para el Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con el cual dio seguridad jurídica en la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza de la Administración Pública Federal.

En las dependencias centralizadas del Ejecutivo Federal, se implementó por la necesidad de darle a sus trabajadores de confianza la capacidad técnica y profesional para desempeñar sus cargos, a fin de que estén en aptitud de atender a la ciudadanía en la prestación de los bienes y servicios que le dan razón de ser a la Administración Pública Federal al señalar en su exposición de motivos del proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el Senador Carlos Rojas Gutierrez, en la sesión del martes 24 de octubre de 2000, señaló lo siguiente:

“Esta Ley tiene el propósito fundamental de lograr una administración pública eficiente y eficaz, con capacidad técnica y profesional para el servicio público que garantice el funcionamiento adecuado de las instituciones para la ejecución de planes y programas, así como el logro de las metas del Poder Ejecutivo Federal”<sup>107</sup>.

En este sentido, los objetivos de dicha Ley tienen la finalidad de crear un Sistema que opere de manera imparcial con la selección de los mejores candidatos para el desempeñar el puesto, así como privilegiar la actualización de los conocimientos de los que están dentro del Sistema a través de la capacitación continua y permanente, por lo que, dicho ordenamiento en estricto sentido regula las relaciones de los trabajadores de confianza en la Administración Pública Federal.

Los trabajadores de confianza, se benefician porque cuentan con una disposición legal, que les otorga estabilidad en el empleo, ésta los condiciona a que no incurran en las responsabilidades que contempla para la terminación del nombramiento sin responsabilidad para el Estado-Patrón.

Esta Ley señala, en su artículo 10, los derechos tienen los servidores públicos de carrera, como los que dispone la fracción I, tienen el derecho a la estabilidad y permanencia en el servicio, en los términos y bajo las condiciones que prevé el ordenamiento; así como la fracción X, establece la indemnización en los términos de Ley, cuando sean despedidos injustificadamente.

En este sentido, dicho precepto instauro la estabilidad en el empleo y el pago de una indemnización por despido injustificado, refiriéndose desde luego en el segundo supuesto al pago de la indemnización que señala la Ley Federal del Trabajo, que es la que establece el pago de tres meses de sueldo, esto es así,

---

<sup>107</sup> Cámara de Diputados. Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Gaceta Parlamentaria. México. 2000 p. 1. <http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado2.html>.

porque el artículo 79, en su párrafo segundo de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal dispone la aplicación supletoria de ésta.

Dicha Ley en comento en su artículo 5°, incluye casi todos los puestos de confianza, por lo que algunos trabajadores de este grupo no cuentan con la estabilidad en el empleo aunque sea de manera relativamente condicionada, ello corrobora lo señalado por el maestro Rigel Bolaños Linares que indica: “no incluye a todos los funcionarios 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 Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal y que en caso de un despido injustificado carecerán de derecho alguno”<sup>108</sup>.

Este marco legal, sirvió de modelo para adecuarlo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía como organismo autónomo, y fue así que el 8 de mayo del 2009, se expidió Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, aunque existía un servicio de carrera denominado Sistema Integral de Profesionalización (SIP), el cual fue del todo inoperante desde el año 2000, hasta que fue abrogado y en su lugar se emitió el referido Estatuto el cual veremos más adelante, éste tomó las bases de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

### **3.5. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.**

Con las reformas constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006, se concedió al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, autonomía constitucional técnica y de gestión conforme al artículo 26, Apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que el INEGI en términos de lo dispuesto en el numeral 52, de la Ley del Sistema

---

<sup>108</sup> BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Op. cit. p. 136.

Nacional de Información Estadística y Geográfica, se le confiere la naturaleza jurídica de organismo autónomo constitucional, este artículo señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 52. El Instituto es, conforme a lo dispuesto en el apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un organismo público con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de realizar las Actividades a que se refiere el artículo 59 de esta Ley”.

La Ley le otorga las actividades y funciones, para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es así, que el artículo 59 de la Ley en mención dispone:

“Artículo 59. El Instituto tendrá las siguientes facultades exclusivas:

- I. Realizar los censos nacionales;
- II. Integrar el sistema de cuentas nacionales, y
- III. Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
  - a. Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
  - b. Índice Nacional de Precios Productor.

Las denominaciones censo nacional o cuentas nacionales no podrán ser empleadas en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique el Instituto. Cualquier contravención a lo dispuesto en este párrafo se sancionará en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de esta Ley.



El Instituto podrá producir cualquier otra Información de Interés Nacional cuando así lo determine la Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 83 de esta Ley”.

Es así, que el ordenamiento en análisis en su Sección II, referente a la administración del INEGI, en el artículo 66 refiere que el ejercicio de las funciones de éste corresponde en el ámbito de sus respectivas competencias a la Junta de Gobierno y al Presidente del Instituto.

Así mismo, el numeral 67, establece que la Junta de Gobierno es el órgano superior de gobierno de dirección del Instituto y, está integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de esta última, la comisión permanente.

Ahora bien, de entre los miembros de la Junta de Gobierno, el Ejecutivo Federal nombrará al Presidente del Instituto quien preside al citado órgano colegiado.

El resto de los miembros de la Junta actúan como vicepresidentes de la misma, la Presidencia será el órgano superior ejecutivo del Instituto, según lo ordenado por el artículo 68 del referido ordenamiento.

El INEGI es un organismo constitucional autónomo, que forma parte del Estado mexicano, es un ente de representación, decisión y ejecución en materia de Información Estadística y Geografía, para que dicho organismo funcione es necesaria la participación de individuos o personas físicas que presten sus servicios como lo son los trabajadores de base y confianza, para ejercitar los derechos y cumplir los objetivos que le competen a éste.

El Instituto autónomo, evolucionó y al ser creado con el rango de organismo autónomo constitucional, tiene como atribución principal la prestación

del Servicio Público de Información Estadística y Geografía, para ello demanda una estructura orgánica y un número mayor de trabajadores de base y confianza, por lo que al ser éste una persona moral oficial que no persigue lucro ni utilidad, el legislador en las reformas constitucionales de los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D, por decreto publicado el 7 de abril del 2006 en el Diario Oficial de la Federación, en su tercero transitorio dispuso:

“Tercero. A la entrada en vigor de la Ley a que se refiere el apartado B del Artículo 26 de esta Constitución, los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirán al organismo creado en los términos del presente Decreto. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del Artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social”.

Es así que, al expedirse la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica el legislador dispuso en su artículo 76, en el último párrafo que las relaciones laborales de los trabajadores del Instituto, se sujetaron a lo dispuesto en el Apartado “B” del artículo 123 de la Constitución.

En este sentido, el cuarto transitorio dispone:

“Cuarto.- Las personas que a la entrada en vigor de la presente Ley presten un servicio personal subordinado al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, formarán parte del personal al servicio del Instituto, y conservarán las remuneraciones y prestaciones de las cuales gozan a la entrada en vigor de esta Ley”.

Por lo que, el personal que formó parte del órgano dependiente del Ejecutivo Federal extinto, pasó al nuevo organismo autónomo constitucional, y

sus relaciones de trabajo se sujetaron a la Ley Federal Burocrática por disposición constitucional y de la propia Ley que creó al Instituto como organismo autónomo.

El extinto órgano administrativo desconcentrado, como se ha señalado contó con un Servicio Profesional de Carrera, mismo que dejó de operar durante la administración del entonces Presidente del INEGI Dr. Gilberto Calvillo Vives desde el año 2000 hasta que se expidió la Ley como norma vigente en 2009, tan es así que, el ordenamiento que creó al organismo autónomo actual en su octavo transitorio, párrafo segundo dispuso que en tanto el Instituto expida las demás disposiciones administrativas a que se refiere la Ley, se seguirán aplicando las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes en las que no se opongan a la Ley continuarán en vigor al Sistema Integral de Profesionalización del antes órgano administrativo desconcentrado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre del 1994, por lo que el mencionado ordenamiento que se mantuvo congelado desde el año 2000 a la entrada en vigencia del Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, fue vigente aunque no estuvo en operación para la designación de los trabajadores de confianza.

La Ley en estudio, está formada por Cinco Títulos como 126 artículos y 17 Transitorios, así pues, 14 de julio de 2014 se reforman diversos artículos de la Ley, en lo relativo a la participación del Instituto Federal de Telecomunicaciones y en el consejo consultivo nacional <sup>109</sup>.

### **3.6. Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Ahora analizaremos, en este apartado las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se ha señalado que los derechos mínimos se encuentran fijados en el artículo 123 Apartado “B”, de la

---

<sup>109</sup> Diario Oficial de la Federación. 14 de julio del 2014. p. 39.

Constitución, en sus 14 fracciones, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En dichas disposiciones, quedó establecido que los titulares de las dependencias fijarán las Condiciones Generales de Trabajo según lo ordenado por el artículo 87 de la Ley Federal Burocrática, dispone que las mismas se revisaran cada tres años a solicitud del sindicato.

Los fundamentos jurídicos de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se encuentran en los artículos 87 al 91 de la Ley en la materia; los cuales disponen:

“Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Artículo 88. Las condiciones generales de trabajo establecerán:

I. La intensidad y calidad del trabajo;

II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales;

III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas;

IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos;

V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y

VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo.

Artículo 89. Los sindicatos que objetaren substancialmente condiciones generales de trabajo, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva.

Artículo 90. Las condiciones generales de trabajo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 91. Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin cuyo requisito no podrá exigirse al Estado su cumplimiento”.

Es importante resaltar, que el ordenamiento en estudio en el artículo 88, establece la intensidad y calidad en el trabajo, las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas; la fecha y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previstos y periódicos; las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas y, las demás reglas que fueron convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo <sup>110</sup>.

Así mismo, dichas Condiciones Generales de Trabajo no se pueden negociar por las partes, esto es, el titular del INEGI y los representantes del sindicato no pueden llegar a consensarlas en forma conjunta, porque según lo

---

<sup>110</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 162.

dispuesto por el dispositivo 87 de la Ley Federal Burocrática, se fijan por el Presidente del Instituto en el caso que nos ocupa, tomado en cuenta la opinión del sindicato.

Esto significa, que la opinión del sindicato no es negociar, la Ley en la materia en su artículo 89, sólo le otorga a la organización gremial el derecho de objetar sustancialmente las Condiciones Generales de Trabajo ante el Tribunal Federal Conciliación y Arbitraje, quien resolverá en definitiva.

Es así, que el artículo 91 de la Ley en comento, en lo referente a las prestaciones económicas que son las erogaciones con cargo al presupuesto del Instituto, y que deben cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, dichos recursos deben ser aprobados en términos de Ley por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, las Condiciones Generales de Trabajo son obligatorias a partir de la fecha en que se depositaron en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En el caso particular, del INEGI las citadas Condiciones Generales de Trabajo fueron depositadas ante la autoridad competente del trabajo, en mayo de 2009 <sup>111</sup>, éstas comprenden 105 artículos los cuales están contenidos en 20 capítulos, además tiene dos transitorios. Los capítulos son los siguientes:

Capítulo I. “Disposiciones Generales”, los artículos que lo integran son del 1 al 6.

Capítulo II. “Requisitos de Ingreso”, comprende el numeral 7.

Capítulo III. “Del nombramiento”, se integra por los dispositivos 8 a 14.

---

<sup>111</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Condiciones Generales de Trabajo. México. 2009. p. s/n.

Capítulo IV. “De la intensidad y calidad del trabajo” y, se integra por los artículos 15 al 18.

Capítulo V, denominado: “Del Salario” y lo integran los numerales 19 al 27.

Capítulo VI. Se designa como: “De la jornada de trabajo, horarios y control de asistencia”, y se integra por los dispositivos 28 a 43.

Capítulo VII. Se denomina: “Derechos, Vacaciones y Licencias”, se forma por los artículos 44 al 59.

Capítulo VIII. Se refiere a los: “Derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores”, lo comprenden los numerales 60 al 62.

Capítulo IX. Se nombra como: “Obligaciones del Instituto”, y está formado por el dispositivo 63.

Capítulo X. denominado como: “De los movimientos del personal”, lo integran los artículos 64 al 70.

Capítulo XI. Se designa como: “Del escalafón y permutas”, está formado por los numerales 71 al 81.

Capítulo XII. Se nombra como: “De la capacitación y adiestramiento”, lo integran los dispositivos 82 al 88.

Capítulo XIII. Se denomina como: “De los estímulos y recompensas”, está formado por los preceptos 89 al 102.

Capítulo XIV. Se designa como: “De las medidas de seguridad e higiene en el trabajo”, lo integran los artículos 103 al 110.

Capítulo XV. Se nombra como: “De los exámenes médicos”, lo integran los numerales 111 al 113.

Capítulo XVI. Se denomina: “De los Riesgos de Trabajo”, lo componen los dispositivos 114 al 119.

Capítulo XVII. Se designa como: “Suspensión Temporal de los efectos del nombramiento”, y lo integran los preceptos 120 al 121.

Capítulo XVIII. Se nombra: “De las disposiciones disciplinarias”, lo conforman los artículos 122 al 128.

Capítulo XIX. Se denomina: “Terminación de los efectos del nombramiento”, y lo integran los numerales 129 al 134.

Capítulo XX. Se designa: “De las prescripciones” y lo forma el dispositivo 135.

En la revisión de las referidas condiciones, sólo se toma en cuenta la opinión de únicamente uno de los sindicatos del INEGI, este es, el que cuente con la mayoría de los trabajadores de base agremiados, que en el caso en particular, lo es el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es importante señalar que las Condiciones Generales de Trabajo no fueron negociadas ni acordadas por consenso.

Ahora bien, el artículo 1° en su última parte refiere que son aplicables para los trabajadores que tienen plazas presupuestales de base al Servicio del INEGI; esto no quiere decir que para aquellos servidores públicos de dicho Instituto que no tengan la categoría de trabajadores de confianza en términos de numeral 5° de la Ley Federal Burocrática, y que no cuenten con plaza presupuestal de base no les sean aplicables, ya que existen trabajadores de base que no están sindicalizados y que por la naturaleza de sus funciones son de base.



### **3.7. Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Como se ha señalado el INEGI fue creado como organismo autónomo constitucional, y tiene como función principal la generación de la Información Estadística y Geográfica de Interés Nacional a fin de proporcionar el Servicio Público de información Estadística y Geográfica de calidad, pertinente, veraz y oportuna a la sociedad y al Estado a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

Para la realización de las actividades y funciones del INEGI, cuenta con las personas físicas que prestan su servicios para que éstas realicen la prestación del Servicio Público que tiene encomendado por disposición de Ley a favor del Estado, hemos visto en supra 3.6., que para ello, el Instituto cuenta con trabajadores de base y las relaciones de trabajo entre ellos se regulan por la Ley Federal Burocrática y las Condiciones Generales de Trabajo.

En este contexto, sólo algunos de los trabajadores de confianza que de igual modo prestan sus servicios al INEGI, estaban regulados por el acuerdo que establecía las reglas del Sistema Integral de Profesionalización de Carrera que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre del 1994, sólo se aplicó en los primeros años, en concreto, hasta el año 2000, durante dicho periodo permaneció vigente pero fue inoperante.

Lo anterior, fue así porque la administración Presidente del INEGI en turno no lo aplicó, y fue hasta que se publicó la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica el 16 de abril de 2008 <sup>112</sup>, en el octavo transitorio, párrafo segundo dejó vigente la aplicación del otrora Servicio Profesional de Carrera, el cual refiere textualmente en la parte que nos interesa:

“Octavo. ...

---

<sup>112</sup> Diario Oficial de la Federación. 16 de abril del 2008. p. 30.

...En tanto el Instituto expide las demás disposiciones administrativas a que se refiere esta Ley, seguirán aplicándose las emitidas con anterioridad a su vigencia, en las materias correspondientes en lo que no se opongan a la presente Ley y continuará en vigor el Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1994...”.

Bajo este contexto, es como la Junta de Gobierno del INEGI, con las facultades que le confiere el artículos 77, fracción XIV y el octavo transitorio de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geográfica expidió el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 8 de mayo del 2009 <sup>113</sup>.

En este tenor, en el segundo transitorio del Estatuto, se abrogó el acuerdo por el que se establecieron las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización. Asimismo en el quinto transitorio dispuso que los servidores públicos que hayan obtenido la titularidad de sus plazas de confianza conforme al acuerdo señalado en el párrafo que antecede, serán considerados servidores públicos profesionales de carrera y la aplicación del Estatuto a partir de su entrada en vigor.

Es importante señalar, que la fracción XIV del artículo 77 de la Ley en comento, dispone textualmente:

“ARTÍCULO 77. Corresponderá a la Junta de Gobierno, como órgano superior de dirección del Instituto, el despacho de los asuntos siguientes: ...

XIV. Aprobar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, en términos de las disposiciones aplicables;...”.

---

<sup>113</sup> Diario Oficial de la Federación. 8 de mayo del 2009. p. 97.

En sentido estricto del derecho administrativo, la Ley no le otorga facultades expresas a la Junta de Gobierno para emitir normas en materia de recursos humanos, sólo para emitir políticas, por lo que éstas no son sinónimo de normas.

Si analizamos la semántica que es política administrativa, ésta: “...significa la orientación, la dirección, las prioridades que el poder ejecutivo y que en ocasiones el poder legislativo dan a la tarea de la administración o del estado” <sup>114</sup>.

La palabra norma, señala el autor Eduardo García Maynez: “suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: lato sensu aplícase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; stricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos. Las reglas prácticas cuyo cumplimiento es potestativo se llamarán reglas técnicas. A las que tiene carácter obligatorio o son atributivas de facultades les damos el nombre de normas” <sup>115</sup>.

En este sentido, el Estatuto en estricto sentido del derecho es un conjunto de normas de carácter obligatorio que impone deberes y confieren derechos, su objetivo principal es garantizar el acceso al INEGI en igualdad de oportunidades y con base en el mérito y establece el esquema de profesionalización de los servidores públicos para el adecuado desarrollo del desempeño en sus funciones <sup>116</sup>.

En nuestro estudio, es importante definir que es el “Servicio de Carrera”, en este tenor nos parece adecuada la definición que nos da Miguel Acosta Romero: “Es aquel que da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral de una Institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo,

---

<sup>114</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Derecho Administrativo”. Volumen 3. Segunda edición. Editorial Oxford. México. 2000. p. 194.

<sup>115</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima novena edición. Editorial Porrúa. México. p. 4.

<sup>116</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 8 de mayo del 2009. p. 97.

conocimientos, capacidad profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la oportunidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”<sup>117</sup>.

La definición es muy completa para el caso que nos ocupa, porque abarca el concepto de ascenso por aptitudes que dan la posibilidad a los trabajadores a llegar a puestos más altos, y la más importante para nuestro estudio la permanencia y la estabilidad en el empleo.

Para nuestro análisis, nos enfocaremos en la permanencia y la estabilidad en el empleo que el Estatuto otorga como un derecho a los trabajadores de confianza, en virtud de que éstos no se encuentran protegidos por la Ley Federal Burocrática, únicamente otorga este derecho a los trabajadores de base, excluyendo a los servidores públicos de confianza.

El Estatuto confiere el derecho a la estabilidad en el empleo, que les es negado a los trabajadores de confianza en la Ley Reglamentaria del Apartado “B”, del artículo 123 Constitucional, sin perder de vista que tiene como fin el de mejorar la eficiencia de la administración a través de la profesionalización de los trabajadores de este grupo, para el adecuado desarrollo del desempeño de sus funciones.

En este contexto, el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2009, reformado mediante acuerdos de fecha 31 de agosto del 2010, 13 de diciembre de 2011, 30 de marzo del 2012, 23 de mayo de 2013 y 24 de febrero de 2014 publicados en el referido órgano de difusión, está conformado por cinco títulos, capítulos por título, 59 artículos y 3 artículos bis y sus transitorios.

---

<sup>117</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. pp. 546 - 547.

El Título Primero: denominado: “Disposiciones Generales”, contenido un capítulo, que se nombra: “objetivo y ámbito de aplicación”, lo integran los artículos 1 al 4.

El Título Segundo: nombrado como: “De la estructura orgánica del Sistema”, integrado por dos capítulos, denominados: “De la Comisión del Servicio Profesional de Carrera y del Comité Técnico de Profesionalización”, lo componen los dispositivos 5 al 9.

El Título Tercero: nombrado como: “De la conformación del Sistema”, compuesto por 3 capítulos, que se denominan: “De los Subsistemas, Subsistema de confianza y Subsistema de personal de base”, lo compone los preceptos 10 al 15.

El Título Cuarto: denominado como: “De los procesos del Sistema”, integrado por 5 capítulos, nombrados: “El ingreso, la capacitación, la evaluación del desempeño, los estímulos y la separación”, lo integran los dispositivos 16 al 42.

El Título Quinto: nombrado como: De los derechos y obligaciones de los servidores públicos profesionales de carrera, lo forman 3 capítulos, que se denominan: De los derechos, de las obligaciones y del recurso de reconsideración, lo integran los numerales 43 al 59 bis.

En lo que corresponde a los transitorios, sólo analizaremos la parte que nos ocupa para nuestro estudio, pues revisten una importancia trascendente el segundo, quinto, sexto y séptimo transitorios, el primero de ellos dispone textualmente lo siguiente:

“Segundo. Se abroga el Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el 11 de noviembre de 1994, así como todas las disposiciones que se opongán al presente Estatuto”.

Este transitorio, abrogó al otrora Servicio Profesional de Carrera que fue inoperante del año 2000 hasta el año 2009, pero se mantuvo vigente con la finalidad de respetar las plazas de los servidores públicos que fueron designados con esta normatividad, dejando a salvo derechos adquiridos de los trabajadores de confianza y los ingresa en forma directa al nuevo Servicio Profesional de Carrera, esto lo apoya el quinto transitorio que a la letra dispone:

“Quinto. Los servidores públicos que hayan obtenido la titularidad de su plaza conforme al Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1994, serán considerados Servidores Públicos Profesionales de Carrera, y les aplicará este Estatuto a partir de su entrada en vigor”.

En este contexto, los trabajadores de confianza al servicio del INEGI que fueron beneficiados con los derechos a la estabilidad en el empleo con el abrogado servicio profesional de carrera, le fue respetado el derecho adquirido por dicho ordenamiento, por lo que no le afectó sus derechos al expedirse el Estatuto.

Ahora bien, el sexto el transitorio, hace referencia a los servidores públicos que ocupan plazas en el INEGI que corresponden a los rangos que conforman el Subsistema de personal de confianza que son los que se numeran en el artículo 10 del Estatuto, el cual estudiaremos en el capítulo 4, el transitorio en comento dispone que:

“Sexto. A la entrada en vigor del Estatuto, los servidores públicos que ocupen plazas correspondientes a los rangos que conforman el Subsistema de Personal de Confianza, y que no tengan la titularidad de su plaza en los términos del artículo transitorio anterior, no se considerarán miembros del Sistema y la

evaluación para su ingreso a éste deberá realizarse a más tardar el 31 de diciembre de 2012, los servidores públicos que aprueben esta evaluación en los términos que establezca la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, serán miembros del Sistema, los que no logren calificación aprobatoria deberán ser evaluados nuevamente en un plazo no mayor de un año. De no aprobar esta segunda evaluación serán separados de su encargo”.

En este precepto, establece tres supuestos que son:

- a) Los Servidores públicos, que estaban ocupando una plaza correspondiente a los rangos que integran el Subsistema de personal de confianza, que no tengan la titularidad de su plaza en los términos del artículo transitorio quinto, esto es, todos los trabajadores que no haya obtenido su plaza con el anterior Servicio Profesional de Carrera que operó en el otrora órgano administrativo desconcentrado INEGI, pasarían a formar parte del nuevo Servicio Profesional de Carrera, pero el resto de los trabajadores no son Servidores Públicos de Carrera por lo que no estaban aún protegidos en la estabilidad en el empleo.
- b) Los trabajadores no obtuvieron sus plazas, con el abrogado Servicio Profesional de Carrera que estaban prestando sus servicios al antes órgano administrativo desconcentrado INEGI y que pasaron al nuevo organismo autónomo constitucional no son servidores públicos de carrera, por lo que no estaban aún protegidos en la estabilidad en el empleo, éstos fueron evaluados para su ingreso al actual Servicio Profesional de Carrera antes del 31 de diciembre del 2012.

En consecuencia, todos los servidores públicos que obtuvieron calificación aprobatoria en su evaluación son ahora miembros del Servicio Profesional de Carrera.

Es importante señalar, que en los transitorios se omite establecer ¿cuál es la calificación aprobatoria? Sólo se menciona que la Comisión del Servicio Profesional de Carrera establecerá la evaluación, pero no se indica el parámetro de calificación, esto es, ¿cuál es la calificación mínima?, y ¿cuál es la calificación máxima?, no señala cuáles son los ponderadores que se utilizarán para ello, a fin de que se determine la calificación aprobatoria.

- c) También se dispone, que los trabajadores que no logren calificación aprobatoria deberán ser evaluados nuevamente en un plazo no mayor de un año, esto es, hasta antes de diciembre del 2013, y quienes no aprobaron fueron a la segunda evaluación, y si éstos no aprobaron fueron separados de su puesto y cargo.

De igual modo, en esta hipótesis, no se precisa en que consiste la evaluación, ni ¿cuál es la forma de calificar?, para así llegar a determinar ¿cuál es la calificación aprobatoria?

En este supuesto, da elementos al titular del INEGI, para separar del cargo a los trabajadores de confianza en forma justificada, por ello, es que decimos que la estabilidad en el empleo está condicionada para este grupo de trabajadores.

El séptimo transitorio dispone textualmente lo siguiente:

“Séptimo. Hasta en tanto se publiquen las disposiciones normativas a que hace referencia el artículo Cuarto Transitorio y para asegurar la continuidad de las tareas encomendadas al Instituto, las plazas correspondientes a los rangos del Sistema que se encuentren vacantes a la fecha de entrada en vigor de este Estatuto, se considerarán temporalmente de libre designación. Los servidores públicos que ocupen las plazas podrán permanecer un plazo no mayor de un año a partir de la publicación de las disposiciones normativas. Dentro de ese lapso, las plazas deberán someterse a concurso en los términos de este Estatuto.



Esta disposición transitoria, no será aplicable a los puestos que la Comisión determine como de libre designación conforme a lo dispuesto en la fracción IX del Artículo 7 de este Estatuto, los cuales no se integrarán al Sistema”.

Los trabajadores de confianza que venían prestando sus servicios al INEGI al entrar en vigor el Estatuto, estaban condicionados para ingresar al Servicio Profesional de Carrera, mediante la acreditación de la evaluación, en los casos de quienes no aprobaron dicha evaluación se le separó de su cargo, éstos fueron algunos casos, muy contados y entre ellos, sólo uno demandó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es una persona que conoce el postulante.

Este transitorio establece, que las plazas vacantes que conforme al Sistema serán o se considerarán de libre designación, esto es, que el titular podrá ocuparlas y designar libremente al Servidor Público que él designe a su parecer, pero con la condicionante de que únicamente permanecerán hasta por un tiempo no mayor del año, esto es, un puesto eventual, ya que dicha plaza será sometida a concurso para sólo ser candidato al Servicio Profesional de Carrera y después se evaluará para ser parte de éste.

No se omite señalar, que el último párrafo de este transitorio, deja en claro que las hipótesis en estudio no son aplicables para aquellos puestos que la Comisión determine como de libre designación, que son plazas del personal de confianza que nombra libremente el titular del INEGI, los trabajadores de confianza que las ocupen, no están protegidos en la estabilidad en el empleo que otorga el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera.

### **3.8. Normas para Regular la Operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía emitió las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera, fundó su competencia material en los artículos 52 y 77, fracción XIV de la Ley del Sistema

Nacional de Información Estadística y Geografía, y en el cuarto transitorio del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo del 2010, dichas normas, tienen por objeto regular la operación del Servicio Profesional de Carrera y los procedimientos de preparación y de operación.

Cabe mencionar que en la Administración Pública Federal el Servicio Profesional fue elevado a rango de Ley; el INEGI como lo hemos indicado es un organismo autónomo constitucional, el órgano supremo de dirección que es su Junta de Gobierno emitió las normas, en el ámbito del derecho administrativo, consideramos que no cuenta con las facultades legales para emitir normas en virtud de que en el artículo 77, fracción XIV de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, no establece expresamente que dicho cuerpo colegiado pueda emitir normas, por lo que carece de competencia material para emitir éstas.

La emisión de las normas es de buena fe, en el sentido de que se pone en operación un Servicio Profesional de Carrera que da estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza, la cual es condicionada, a continuación veremos, como están integradas las normas de referencia, el ordenamiento en estudio se integra por 60 artículos más un transitorio, están contenidos en cinco capítulos que son los siguientes:

Capítulo I: Se denomina: “Disposiciones generales”, lo constituyen los numerales 1 al 3.

Capítulo II: Se designa como: “De los Servidores Públicos Profesionales de Carrera del Instituto”, comprende los preceptos 4 y 5.

Capítulo III: Se titula: “Del ingreso”, y lo integran los apartados A. “Del reclutamiento” con los dispositivos 6 al 14, apartado B. De la Selección, lo forman los artículos 15 al 43.

Capítulo IV: nombrado: “De la capacitación”, se conforma con los numerales 44 al 49.

Capítulo V: se denomina: “De la evaluación del desempeño”, se integra por los dispositivos 50 a 60.

Este ordenamiento, es de suma importancia y trascendencia en la relación de trabajo del INEGI como patrón, con sus servidores públicos, en lo conducente sólo analizaremos lo que atañen a los trabajadores de confianza y base, es así, que el artículo 42 señala textualmente:

“Artículo 42. La selección del personal operativo con plaza presupuestal de base se hará de acuerdo a lo que establezca la Comisión Mixta de Escalafón establecida en las Condiciones Generales de Trabajo.

La Comisión determinará la forma en que se llevará a cabo la selección del personal operativo de confianza”.

Este precepto, hace una denominación trabajadores como personal operativo con plaza presupuestal de base y personal operativo de confianza, esta es una calificación no muy clara que la Ley Federal Burocrática no contempla, se realizó una clasificación de los trabajadores sin tomar en cuenta la legalidad, la Junta de Gobierno debió apegarse a lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en los numerales 5° y 6°, ya que el Servicio Profesional de Carrera debe ser únicamente para los trabajadores de confianza que refiere el dispositivo 6° del citado ordenamiento, quienes, no están protegidos por ésta.

Consideramos que el artículo 42, no debe incluir a los trabajadores de base, porque ellos están regulados por la Ley Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional y las Condiciones Generales de Trabajo, la Junta de

Gobierno no puede ir más allá de lo dispuesto en la Ley para emitir normas para los trabajadores de base.

### **3.9. Manual que Regula las Percepciones de los Servidores Públicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2012.**

El manual que Regula las Percepciones de los Servidores Públicos del Instituto, es un conjunto de disposiciones que emitió la Junta de Gobierno del INEGI en ejercicio de sus facultades que le confiere la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en su artículo 77, fracción XIV, para aprobar su proyecto de presupuesto e integrarlo al Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de que INEGI como ente autónomo emitirán sus manuales de remuneraciones, esto es, las percepciones de los servidores públicos del Instituto, los cuales incluirán el tabulador de percepciones y las reglas correspondientes para su aplicación.

El manual en estudio se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero del 2012, prevé la emisión de disposiciones específicas para el otorgamiento de las remuneraciones, así como las prestaciones de los distintos grupos de trabajadores a su servicio.

En nuestro estudio únicamente examinaremos, en la parte que nos interesa a los distintos grupos de trabajadores que se describen en los anexos 1A. del Personal operativo, anexo 1B Personal operativo eventual; anexo 2A. Personal de Enlace, anexo 2B. Personal de enlace eventual, anexo 3. Personal de mando, Presidente, Vicepresidente, Director General, Director General Adjunto, Director Regional, Director de Área y Jefes de Departamento, anexo 3B. Personal de mando eventual.

La Junta de Gobierno hace una enumeración de los trabajadores a su servicio en diversos grupos, es evidente que no hace una clasificación de

trabajadores de base y de confianza, tal como lo establecen los artículos 5° y 6° de la Ley Federal Burocrática.

Así mismo, este ordenamiento en su artículo 9°, refiere que:

“Artículo 9. El Manual considera las remuneraciones de los servidores públicos para:

- I. Personal operativo, que comprende al personal de base y confianza que realiza labores de apoyo técnicas o administrativas, y
- II. Personal de enlace y de mando, que comprende los grupos de servidores públicos de confianza con puesto de:
  - a) Enlace; que depende de los puestos de mando y realiza funciones o actividades de coordinación dentro de la estructura ocupacional, así como sus homólogos o equivalentes, y
  - b) Mando; de nivel de Jefe de Departamento a Presidente del Instituto, así como sus homólogos o equivalentes”.

El manual, contiene la conformación de trabajadores del INEGI de la siguiente forma:

- a) Personal operativo base y confianza, y
- b) Enlace.
- c) Personal de mando.

Los trabajadores que prestan sus servicios al Instituto en comento, fueron agrupados en forma genérica, se representa en tabuladores de personal de operativo.

Ahora bien, los trabajadores eventuales los clasifica en operativos en el Anexo 1B, de igual forma se despliegan en 11 niveles. Asimismo los servidores públicos catalogados como de enlace, se integran en el anexo 2A, y los clasifica con distintos niveles, así como los trabajadores eventuales denominados de enlace eventuales agrupados en el Anexo 2B.

Los trabajadores denominados de mando, los agrupa en el Anexo 3A, así como el personal eventual de mando descrito en el Anexo 3B.

Es evidente, que dicho manual no establece una división clara de quienes son los trabajadores de base y de confianza, para una sana división de los servidores públicos que prestan sus servicios al Instituto se debió observar lo dispuesto por los artículos 5° y 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para con ello determinar de acuerdo a la naturaleza de sus funciones los puestos que son de base y de confianza, ya que la clasificación del manual, resulta confuso para determinar cuáles son de base y confianza.

### **3.10. Acuerdo por el que se autoriza la publicación de la Estructura Ocupacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el Ejercicio Fiscal 2012.**

Este acuerdo por el que se autoriza la publicación de la Estructura Ocupacional del INEGI, fue expedido por la Junta de Gobierno, refiere a la estructura ocupacional y salarial, en dicho documento sólo estudiaremos la parte ocupacional a nivel cuantitativo <sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero del 2012. p. 68.

En esta tesitura, el acuerdo contiene el registro de las plazas tanto de los trabajadores permanentes y eventuales, estos últimos de acuerdo a la naturaleza eventual de los programas autorizados al INEGI.

Para el año 2012, la estructura ocupacional se desplegó en niveles y número de plaza, esto es, los niveles de los servidores públicos son:

“La Plantilla de trabajadores permanentes se integra de la siguiente forma:

- I. Trabajadores de mando, niveles HC3 al OJ1 con un total de 2,450 plazas.
- II. Trabajadores de enlace, niveles del EE3 al EA1, con un total de 4,435 plazas.
- III. Trabajadores denominados operativos, niveles del RA3 a WA1, con un total de 6,978 plazas.

La suma de estos trabajadores nos da un total de 13,863 plazas, que en estricto sentido de la fracción III, del artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado son nombramientos definitivos.

La plantilla de trabajadores eventuales se integró por:

- I. Trabajadores de mando, niveles MA1 a OC3 con un total de 181 plazas.
- II. Trabajadores de enlace, niveles del PA1 a PQ3, con un total de 2,135 plazas.
- III. Trabajadores denominados operativos, niveles del 02 A 11, con un total de 4,231 plazas.

La suma de todos los trabajadores eventuales es de 6,627 plazas”<sup>119</sup>.

Es claro, que dicho acuerdo omite precisar que puestos definitivos son de trabajadores de base y de confianza; los trabajadores eventuales están claramente señalados.

### **3.11. Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Ahora estudiaremos el Reglamento Interior del ente autónomo constitucional, desde el ámbito del derecho administrativo, para ello tomaremos el concepto que nos da Miguel Acosta Romero quien nos indica se entiende por reglamento: “al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una Ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”<sup>120</sup>, estamos de acuerdo con este concepto.

Ahora bien, el Reglamento Interior del INEGI, se emitió por la Junta de Gobierno para otorgarle competencia material y territorial cada una de las áreas que integran la estructura orgánica de dicho ente público, confiere facultades a los titulares de las unidades administrativas.

En este contexto, el Reglamento Interior, fue publicado el 31 de marzo del 2009 en el Diario Oficial de la Federación, y reformado mediante acuerdos publicados en el órgano de difusión el 31 de agosto del 2010, 3 de junio del 2011, 27 de marzo de 2012, 3 de agosto de 2012 y 23 de mayo de 2013, con las facultades que le fueron otorgadas a la Junta de Gobierno en la fracción IX, del artículo 77 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía se aprobó éste.

---

<sup>119</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 28 de febrero del 2012. pp. 69 – 71.

<sup>120</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava edición. Editorial Porrúa. México. 1988. p. 760.



El ordenamiento de referencia, contiene la competencia material y territorial de las unidades administrativas del Instituto, así como la organización del INEGI, cuenta con 16 capítulos y 54 artículos los cuales están integrados de la forma siguiente:

El capítulo I: denominado: “De la competencia y organización del Instituto”, lo integran los numerales 1 a 3.

El capítulo II: designado: “De los órganos superiores del Instituto”, lo compone el precepto 4.

El capítulo III: llamado: “De las atribuciones de la Junta de Gobierno”, mismo que lo forman los dispositivos del 5 al 6.

El capítulo IV: nombrado: “De las atribuciones de Presidente”, mismo que lo componen los artículos del 7 al 9.

El capítulo V: designado: “De las atribuciones de los Vicepresidentes”, está integrado por el numeral 10.

El capítulo VI: llamado: “De las atribuciones de las direcciones generales del Instituto”, mismo que lo forman los preceptos 11 al 12.

El capítulo VII: denominado: “De las atribuciones de las direcciones generales adjuntas del Instituto”, lo constituye el artículo 13.

El capítulo VIII: designado: “De la dirección general de estadísticas sociodemográfica”, está integrado por los dispositivos 14 al 17.

El capítulo VIII Bis: nombrado: “De la dirección general de estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia”, formado por el numeral 18.

El capítulo IX: designado: “De la dirección general de estadísticas económicas”, que está formado por los preceptos 19 al 23.

El capítulo X: llamado: “De la dirección general de geografía y medio ambiente”, mismo que lo integran los dispositivos 24 al 28.

El capítulo XI: denominado: “De la dirección general de información, análisis e integración”, lo forman los preceptos 29 al 32.

El capítulo XII: nombrado como: “De la dirección general de coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica”, mismo que lo integran los artículos 33 al 37.

El capítulo XIII: llamado: “De la dirección general de vinculación y servicio público de información”, está formado por los numerales 38 al 40.

El capítulo XIV: denominado: “De la dirección general de administración”, el cual está conformado por los dispositivos 41 al 46.

El capítulo XV: designado: “De la vigilancia del instituto”, integrado por los preceptos 47 al 52.

El capítulo XVI: nombrado: “De la suplencia de los servidores públicos del instituto”, formado por el artículo 53.

El capítulo XVII: llamado: “De la suplencia de los servidores públicos de la contraloría interna”, integrado por el numeral 54.

Para nuestro estudio, únicamente analizaremos la organización del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Estadística y Geográfica; en la “Sección II” denominada: “De la administración del Instituto” establece en sus numerales 66 a 79 que el ejercicio

de las funciones del INEGI corresponde, en el ámbito de competencia a la Junta de Gobierno y al Presidente, el órgano superior de dirección del Instituto es ésta, la cual está integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República con la aprobación de Senado o, en los recesos de ésta, de la comisión permite.

El Presidente de la República Felipe Calderón en 2009 nombró de entre los cinco miembros del órgano colegiado, al Presidente del INEGI, que es la autoridad que preside la Junta de Gobierno, el resto de los miembros actúan como Vicepresidentes.

La Presidencia del Instituto es el órgano superior de ejecutivo del Instituto, esto es, que el Presidente INEGI ejecuta los acuerdos emitidos por la Junta de Gobierno, en el ámbito de competencia que le confiere la Ley y el Reglamento Interior. Las unidades administrativas son las áreas que cuentan con las atribuciones, para que el organismo autónomo constitucional cumpla con los fines y funciones que le confiere el orden legal vigente.

El artículo 3° del Reglamento Interior, determina las unidades administrativas con la que cuenta la presidencia del Instituto para ejecutar lo ordenado por la Ley que regula al INEGI.

Es así que, el Presidente cuenta con las áreas administrativas que el artículo 3°, señala textualmente:

“ARTICULO 3. Para el desahogo de las atribuciones que la Ley le confiere, el Presidente del Instituto, contará con el apoyo de las Unidades Administrativas y de las Direcciones Generales Adjuntas que a continuación se indican:

- I. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas:

- a) Dirección General Adjunta del Censo General de Población y Vivienda;
- b) Dirección General Adjunta de Encuestas Sociodemográficas y Registros Administrativos;
- c) Dirección General Adjunta de Infraestructura Estadística, y
- d) Derogada.

I. Bis. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia

II. Dirección General de Estadísticas Económicas:

- a) Dirección General Adjunta de Censos Económicos y Agropecuarios;
- b) Dirección General Adjunta de Encuestas Económicas y Registros Administrativos;
- c) Dirección General Adjunta de Cuentas Nacionales, y
- d) Dirección General Adjunta de Índices de Precios;

III. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente:

- a) Dirección General Adjunta de Información Geográfica Básica;
- b) Dirección General Adjunta de Recursos Naturales y Medio Ambiente;
- d) Dirección General Adjunta de Información Catastral y Registral, y
- e) Dirección General Adjunta de Integración de Información Geoespacial;

IV. Dirección General de Integración, Análisis e Investigación:

- a) Dirección General Adjunta de Integración de Información;
- b) Dirección General Adjunta de Análisis y Estudios Económicos, y
- c) Dirección General Adjunta de Investigación;

V. Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica:

- a) Dirección General Adjunta de Planeación e Infraestructura;
- b) Dirección General Adjunta de Coordinación de los Subsistemas Nacionales de Información;
- c) Dirección General Adjunta de Operación Regional;
- d) Diez Direcciones Regionales, las cuales operarán en la sede y con competencia en las circunscripciones territoriales que a continuación se señalan:
  - d.1) Noreste.- Con sede en Monterrey, Nuevo León, circunscripción: Estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas;
  - d.2) Norte.- Con sede en Durango, Durango, circunscripción: Estados de Durango, Chihuahua y Zacatecas;
  - d.3) Noroeste.- Con sede en Hermosillo, Sonora, circunscripción: Estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur y Sinaloa;
  - d.4) Occidente.- Con sede en Guadalajara, Jalisco, circunscripción: Estados de Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit;

- d.5) Centro Norte.- Con sede en San Luis Potosí, San Luis Potosí, circunscripción: Estados de San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro;
- d.6) Centro Sur.- Con sede en Toluca, Estado de México, circunscripción: Estados de México, Guerrero y Morelos;
- d.7) Oriente.- Con sede en Puebla, Puebla, circunscripción: Estados de Puebla, Hidalgo, Tlaxcala y Veracruz;
- d.8) Sur.- Con sede en Oaxaca, Oaxaca, circunscripción: Estados de Oaxaca, Chiapas y Tabasco;
- d.9) Sureste.- Con sede en Mérida, Yucatán, circunscripción: Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, y
- d.10) Centro.- Con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal, circunscripción: Distrito Federal.

VI. Dirección General de Vinculación y Servicio Público de Información:

- a) Dirección General Adjunta de Comunicación, y
- b) Dirección General Adjunta de Vinculación con los Poderes Legislativo y Judicial;

VII. Dirección General de Administración:

- a) Dirección General Adjunta de Recursos Humanos;
- b) Dirección General Adjunta de Programación, Organización y Presupuesto;

- c) Dirección General Adjunta de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- d) Dirección General Adjunta de Informática, y
- e) Dirección General Adjunta de Asuntos Jurídicos;

El Instituto contará además, con las áreas y los servidores públicos a que hace referencia el artículo 12 de este Reglamento, cuyas atribuciones deberán contenerse y especificarse en los Manuales de Organización de las Unidades Administrativas del Instituto”.

Es así, que el Reglamento Interior fija la competencia material y territorial de la Direcciones Regionales y Coordinaciones Estatales encargadas de ejecutar en su circunscripción territorial los programas que el INEGI lleva a cabo en todo el país, dichas unidades administrativas se dedican a la generación y captura de los procesos de información Estadística y Geografía que se genera en cada entidad federativa, como son los Censos de Población y Vivienda, los Censos Económicos, los Censos Agropecuarios, las encuestas en hogares, las encuestas en establecimientos y los registros administrativos, así como la generación de la información Geográfica de relieve, vegetación, clima, suelo, agua y localidades

<sup>121</sup>

### **3.12. Acuerdo por el que se Modifican las Políticas para la aplicación de los Artículos Transitorios Sexto y Séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

El acuerdo número 2<sup>a</sup>/ III /2011, de la sesión celebrada el 15 de febrero de 2011 por la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, únicamente modifica las políticas para la aplicación de los transitorios sexto y

---

<sup>121</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Una Institución Sólida y Moderna. Op. cit. p. s/n.

séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, el sexto transitorio disponía lo siguiente:

“Sexto. A la entrada en vigor del Estatuto, los servidores públicos que ocupen plazas correspondientes a los rangos que conforman el Subsistema de Personal de Confianza, y que no tengan la titularidad de su plaza en los términos del artículo transitorio anterior, no se considerarán miembros del Sistema y la evaluación para su ingreso a éste deberá realizarse en un periodo de hasta dos años, contados a partir de la emisión de las disposiciones normativas del Estatuto; los servidores públicos que no acrediten esta evaluación serán separados de su encargo en los términos del presente Ordenamiento”.

El séptimo transitorio establece textualmente lo siguiente:

“Séptimo. Hasta en tanto se publiquen las disposiciones normativas a que hace referencia el artículo Cuarto Transitorio y para asegurar la continuidad de las tareas encomendadas al Instituto, las plazas correspondientes a los rangos del Sistema que se encuentren vacantes a la fecha de entrada en vigor de este Estatuto, se considerarán temporalmente de libre designación. Los servidores públicos que ocupen las plazas podrán permanecer un plazo no mayor de un año a partir de la publicación de las disposiciones normativas. Dentro de ese lapso, las plazas deberán someterse a concurso en los términos de este Estatuto”.

El órgano supremo de dirección del INEGI que es la Junta de Gobierno, emitió las modificaciones a las políticas de aplicación de los transitorios antes señalados, en donde se estableció el procedimiento a seguir para los trabajadores de confianza que venían desempeñando funciones del otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática órgano administrativo desconcentrado, para que éstos pasaran a formar parte del Sistema del Servicios Profesional de Carrera del ahora organismo autónomo constitucional y los trabajadores de confianza que llegaron con el nuevo titular del INEGI hasta antes del 8 de mayo de 2009.



Este acuerdo, sólo fue para que la nueva administración del INEGI como organismo autónomo, que nació a la vida jurídica con la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica publicada el 16 de abril del 2008 <sup>122</sup>, dejó establecido el cómo los trabajadores de confianza deberían transitar en forma condicionada al Servicio Profesional de Carrera.

Es así, que al estar integrada la Junta de Gobierno como órgano supremo de dirección, y contar con su Presidente y, éste al tener a su cargo la administración del Instituto, la representación legal y la ejecución de los acuerdos de la Junta de Gobierno, designó a los titulares de las unidades administrativas del INEGI.

Por lo que, al haber sido designados con sus nombramientos los directores generales y los directores generales adjuntos, con ellos llegaron sus colaboradores que ocuparon los puestos estratégicos de confianza en cada una de las unidades administrativas, sólo se dejó a los trabajadores de confianza que venían prestando sus servicios al extinto órgano administrativo desconcentrado quienes tenían la experiencia y capacidad técnica para dar continuidad a las actividades y funciones encomendadas a dicho ente público que es el encargado de la captación, recopilación, generación y difusión de la información estadística y geográfica del país.

Por estas razones, consideramos que crean los artículos transitorios sexto y séptimo del Estatuto y con el acuerdo de mérito, la Junta de Gobierno dictó las disposiciones para aplicar dichos preceptos transitorios para beneficio de los trabajadores de confianza que ya prestaban sus servicios para el extinto órgano desconcentrado que pasan al organismo autónomo, en donde se estableció el Servicio Profesional de Carrera con la expedición del citado Estatuto el 8 de mayo del 2009. Asimismo se protegió a los trabajadores de confianza que llegaron con

---

<sup>122</sup> Diario Oficial de la Federación. 16 de abril de 2008. p. 1.

la nueva administración de organismo autónomo hasta antes del 8 de mayo del 2009.

Con la expedición del Reglamento Interior del Instituto <sup>123</sup>, la estructura organizacional del INEGI fue ampliada, el nuevo titular designó a sus colaboradores de confianza en las unidades administrativas que hemos señalado en el supra 3.11.

Al estar congeladas las Reglas del Sistema de Integral del Profesionalización que estaban aún vigentes pero sin aplicarse, el Presidente designó a nuevos trabajadores de confianza que ingresaron antes del 8 de mayo del 2009, siendo nombrados en las plazas de nueva creación y las que desocuparon por los trabajadores de la anterior administración que fueron despedidos.

Con ello, aprovecha para darles a los trabajadores de confianza estabilidad en el empleo, consideramos que estableció una fecha, que es el parteaguas, el 8 de mayo del 2009, para aplicar las políticas de los artículos sexto y séptimo transitorios del Estatuto, a fin de respetar los derechos laborales de los trabajadores de confianza que venían prestando sus servicios al anterior ente y les da la oportunidad de gozar con la estabilidad condicionada en el empleo al personal que llegó con el Presidente después del año 2008. Asimismo, se confiere estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza que fueron designados hasta antes del 8 de mayo del 2009, que trajo la nueva administración, esto es, les aplica el numeral sexto transitorio a los trabajadores de confianza siguientes:

1. A los que Ingresaron al INEGI antes del 8 de mayo del 2009, esto es, porque el actual Presidente del Instituto fue designado a finales de 2008 al ser publicada la nueva estructura del organismo autónomo constitucional con la

---

<sup>123</sup> Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo de 2009. p. 1.

expedición del Reglamento Interior el 31 de marzo del 2009, se trató de proteger a los trabajadores de confianza que ingresaron en ese periodo.

2. A los venían ocupando plazas de confianza antes del 8 de mayo del 2009.

3. A los que se designó con plazas eventuales y que se convirtieron en plazas definitivas, no se les consideró de nuevo ingreso les respeto los derechos laborales.

Los trabajadores de confianza antes citados, les fue conferida la posibilidad de alcanzar la estabilidad en el empleo pero con la condición de que serían evaluados hasta antes del 31 de diciembre del 2012, y aprobaran dicha evaluación, por lo que tuvieron la oportunidad de ingresar al Servicio Profesional de Carrera y con ello quedaron protegidos en la estabilidad en el empleo quienes aprobaron la evaluación <sup>124</sup>.

Los trabajadores de confianza, que ingresaron al INEGI a partir del 9 de mayo del 2009 en las plazas vacantes, que fueron designados mediante nombramiento eventual, le fue aplicable el séptimo transitorio del Estatuto a fin de otorgar a éstos la estabilidad en el empleo, con la condición de que la plaza se concursará en periodo no mayor de un año.

En este tenor, los trabajadores de confianza que obtuvieron su plaza a través del abrogado Servicio Profesional de Carrera pasaron a formar parte del nuevo Servicio Profesional de Carrera. Asimismo todos los trabajadores de este grupo que aprobaron su evaluación en el 2012, ingresaron al Servicio Profesional de Carrera, contando ahora con una estabilidad en empleo condicionada.

---

<sup>124</sup> Cfr. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Acuerdo por el que se modifican las políticas para la aplicación de los artículos transitorios sexto y séptimo del estatuto del servicio profesional de carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Acuerdo 2º/ III /2011. Sesión de la Junta de Gobierno. 15 de febrero de 2011. p. s/n.

Los trabajadores de confianza considerados por el INEGI que no aprobaron dicha evaluación, se le otorgó la oportunidad para una segunda evaluación, pero en el caso de quienes no obtuvieron la calificación aprobatoria fueron separados de su fuente de trabajo, se sabe de algunos que fueron convencidos para aceptar un convenio de terminación de la relación de trabajo y les otorgaron tres meses de salario, a quienes no lo aceptaron se les separó de su empleo.

En este orden, hemos visto a lo largo de este capítulo, el marco jurídico vigente aplicable a los trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el siguiente capítulo analizaremos la problemática laboral que enfrentaron los trabajadores, en forma particular los de base en el estricto sentido del derecho ante la entrada en vigor el Servicio Profesional de Carrera en el INEGI.

## CAPÍTULO 4

### LA PROBLEMÁTICA LABORAL DE LOS TRABAJADORES ANTE LA ENTRADA EN VIGOR DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

#### 4.1. El Estatuto y el Acuerdo del Sistema de Profesionalización del INEGI, nulifican los derechos adquiridos de los trabajadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En el presente capítulo, analizaremos a fondo los ordenamientos que rigen el Servicio Profesional de Carrera y con su entrada en vigor veremos cómo causan perjuicio a los derechos adquiridos de los trabajadores al servicio del INEGI.

El Estatuto del Servicio Profesional de Carrera fue publicado el 8 de mayo del 2009 en el Diario Oficial de la Federación <sup>125</sup>, y reformado en el citado órgano de difusión el 31 de agosto de 2010, 13 de diciembre del 2011 y 30 de marzo del 2012, 13 de diciembre de 2011, 30 de marzo del 2012, 23 de mayo de 2013 y 24 de febrero de 2014, respectivamente.

Dicho ordenamiento, entró en vigor el 9 de mayo de 2009, tal como lo establece el primero transitorio del Estatuto, tiene por objeto establecer el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en el INEGI, con el que:

I. Se garantiza el acceso al Instituto de los trabajadores, en igualdad y oportunidad con base en el mérito.

II. Se establece el esquema de profesionalización de los trabajadores, para el desarrollo adecuado en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>125</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación. 8 de mayo de 2009. p. 97.

III. El Estatuto no lo dice, pero en su contexto se desprende el derecho condicionado de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza.

Así mismo, las normas que regulan la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicadas el 6 de mayo del 2010 <sup>126</sup>, tienen por objeto regular la operación del Servicio Profesional de Carrera, contienen las atribuciones de los órganos que forman el Sistema, además le confiere las funciones para la realización de sus fines.

En este contexto, dichos ordenamientos tienen como fin establecer las reglas para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI.

Ahora bien, es importante establecer: ¿qué es el Sistema? el diccionario de la real academia española señala: es el “Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” <sup>127</sup>. Por lo que, es en sí, es un conjunto ordenado de normas y procedimientos para regular el trabajo de los servidores públicos que laboran para el INEGI, aunque el Estatuto señala que es el mecanismo por el que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuente con un Servicio Profesional de Carrera, que motive y fomente el desarrollo del personal e incorpora a mejores candidatos a ocupar los puestos que lo integran.

Como lo hemos señalado, dicho Sistema es un conjunto de disposiciones y procedimientos dirigidos a los trabajadores para que éstos ingresen al Servicio Profesional de Carrera, por lo que, ingresaran a dicho servicio de carrera:

- Las personas de nuevo ingreso, que hayan concursado para ocupar una plaza vacante que esté dentro del Sistema y,

---

<sup>126</sup> Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo de 2010. p. 106.

<sup>127</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. España. 2015. <http://www.rae.es/> <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema+>.

- Los trabajadores que venían prestando sus servicios para el antes organismo administrativo desconcentrado, quienes deberán sujetarse a los mecanismos de ingreso al Sistema para que las plazas que ocupan sean del Servicio Profesional de Carrera.

Para nuestro estudio, sólo nos avocaremos al supuesto de los trabajadores que venían prestando sus servicios para el antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática quienes deberán sujetarse a los mecanismos de ingreso al Sistema para que las plazas que venían ocupando fueran integradas al Servicio Profesional de Carrera.

Ahora bien, el Servicio Profesional de Carrera está conformado por dos grupos que el Estatuto los denomina Subsistema que son los siguientes:

- El del personal de confianza, y
- El del personal de base.

En lo que respecta, a los trabajadores que están integrados al Subsistema del personal de confianza, estudiaremos los grupos o rangos jerárquicos que lo integran:

1. Director de Área.
2. Subdirector de Área.
3. Jefe de Departamento
4. Enlaces, y
5. Personal operativo de confianza.

Además de estos trabajadores de confianza que sus plazas están en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, existe trabajadores de confianza que son de libre designación, éstos no están sujetos al reclutamiento, ni a la evaluación para ingresar al Servicio Profesional de Carrera, por lo que, al no formar parte de éste, no están protegidos en la estabilidad en el empleo, únicamente gozan de los derechos en la protección en el salario y de la seguridad social que les otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado.

El segundo grupo está integrado por el denominado: Subsistema de personal de base del Sistema Profesional de Carrera; consideramos que la inclusión de los trabajadores de base al Servicio Profesional de Carrera, es ilegal porque la Junta de Gobierno no tiene competencia material para emitir normas para regular las relaciones de trabajo de los trabajadores de base, toda vez que la relación de trabajo se entiende con el titular del INEGI, en este caso es el Presidente y las disposiciones que regulan las relaciones laborales lo son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo.

En esta tesitura, desde nuestro particular punto de vista consideramos que al ser ingresados al Sistema del Servicio Profesional se nulifican los derechos adquiridos de los trabajadores de base que prestan sus servicios al INEGI, en virtud de que este grupo cuenta con estabilidad en el empleo que el artículo 6° de la Ley Federal Burocrática les otorga, la cual no debe ser condicionada, por un Estatuto que es inferior a la Ley, lo que lleva a la ilegalidad de este ordenamiento.

#### **4.2. La Conformación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI.**

Ahora estudiaremos, como está integrado el Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, tal como se desprende del Estatuto y las normas.



Se ha dejado en claro, que el Sistema establece las reglas para la organización, funcionamiento y desarrollo el Servicio Profesional de Carrera del INEGI, que en sí, regula las relaciones de trabajo de los servidores públicos que prestan sus servicios para el Instituto.

La finalidad del Sistema, es que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cuente con un Servicio Profesional de Carrera, que motive y fomente el desarrollo del personal e incorpore a mejores candidatos a ocupar los puestos que lo integran, ello a través del conjunto de disposiciones y procedimientos dirigidos a los trabajadores, para que éstos ingresen al Servicio Profesional de Carrera, como lo es el ingreso de las personas que hayan concursado para ocupar una plaza vacante que estén dentro del Sistema y, los servidores públicos que venían prestando sus servicios para el antes organismo administrativo desconcentrado quienes fueron sometidos a los mecanismos de ingreso al Sistema para que sus plazas que ocupan fueran del Servicio Profesional de Carrera y así contar con la estabilidad en el empleo condicionada.

Es así que, el Estatuto en su artículo 1° establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema.

El artículo 3°, se define como: el mecanismo para que el Instituto cuente con un Servicio Profesional de Carrera ágil, eficiente y transparente, que motive y fomente el desarrollo del personal e incorpore a los mejores candidatos a ocupar los puestos que integran el Sistema.

Por otra parte, dicho Sistema tiene una estructura orgánica, esto es, cuenta con unidades que son las que ejecutan las atribuciones que le confieren el Estatuto son:

- La Comisión.
- El Comité Técnico.

Estas dos unidades, están integradas por cuerpos colegiados que analizaremos más adelante en el presente capítulo.

Ahora bien, el universo de los trabajadores el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se divide en dos grupos el primero del Subsistema personal de confianza y el segundo del Subsistema de personal de base, como se ha señalado en el supra que antecede existen trabajadores de confianza de libre designación que se excluyen del Servicio Profesional de Carrera, tal como lo dispone el Estatuto en su artículo 10, último párrafo que señala expresamente:

“Artículo 10. El Subsistema de Personal de Confianza estará conformado por los siguientes rangos:

- I. Director de Área;
- II. Subdirector de Área;
- III. Jefe de Departamento;
- IV. Enlace, y
- V. Personal operativo de confianza.

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

La Comisión autorizará los cargos, dentro de estos rangos, que serán de libre designación. Estos no deberán cumplir con los requisitos de reclutamiento, selección y evaluación que establece este Estatuto y no formarán parte del Sistema”.

En este tenor, si el Sistema del Servicio Profesional de Carrera es el todo en donde se agrupan a los trabajadores tanto de base y confianza, que tiene como fin el de motivarlos y fomentar el desarrollo de éstos.

En el caso particular, el Subsistema de personal de base no tiene razón de ser, esto es así, porque este grupo de trabajadores ya cuenta con disposiciones legales para su ingreso al INEGI, así como para su desarrollo en sus servicios que prestan que deben ser de alta calidad y eficiencia en ejecución, como lo estudiaremos más adelante.

#### **4.2.1. El Subsistema de los Trabajadores de Base.**

Como se ha indicado el Estatuto, en si es una disposición que regula el Servicio Profesional de Carrera para los trabajadores del INEGI, crea un Sistema en donde incluye a los trabajadores a su servicio para un adecuado desempeño de sus funciones.

Se ha visto la forma, en que está estructurado el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el cual se divide en dos grupos de trabajadores, analizaremos en forma específica el Subsistema de trabajadores de base, que ilegalmente se incluye en el Sistema.

En este sentido, el numeral 9°, del Estatuto es el que establece que el Sistema Profesional de Carrera está integrado en dos Subsistemas el del personal de base y confianza, dicho artículo señala expresamente:

“Artículo 9. El Sistema estará integrado por los siguientes Subsistemas:

I. Subsistema de Personal de Confianza, y

II. Subsistema de Personal de Base”.

En el caso que nos ocupa, veremos el señalado en la fracción II de los trabajadores de base, el Estatuto cae en la ilegalidad, y además tiene demasiadas lagunas en lo que corresponde a este Subsistema, ello es así, porque la intención de la Junta de Gobierno del INEGI, fue la de crear disposiciones encaminadas a regular a los trabajadores de confianza otorgando a ellos una estabilidad en el trabajo condicionada, incorporando para ello a sus trabajadores al Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Pero, perdió de vista que los trabajadores de base ya contaban con el derecho a la estabilidad en el trabajo, la cual emana de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente en su artículo 6° de la Ley y, el ingreso al INEGI está regulado por las Condiciones Generales de Trabajo, el numeral 6° de la Ley señala expresamente:

“Artículo 6o. Son trabajadores de base:

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

Es así que, el artículo 42 de las normas para regular la operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicadas en el 6 de mayo del 2010 <sup>128</sup> dispone que la selección del personal operativo con plaza presupuestal de base se hará de acuerdo a lo que establezca la Comisión Mixta de Escalafón establecida en las Condiciones Generales de Trabajo.

El espíritu de los ordenamientos que crean y pone operación al Servicio Profesional de Carrera, tiene como fin darle estabilidad en el empleo condicionada a los servidores públicos de confianza, que estén dentro del Sistema del Servicio

---

<sup>128</sup> Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo de 2010. p. 111.

Profesional de Carrera, ya que la Ley Federal Burocrática los excluye de su aplicación en su artículo 8°, es correcto, pero es incorrecto por otra parte, haber incluido a los trabajadores de base, cae en la ilegalidad el Estatuto, así como las normas que lo regulan, en cuanto a lo concerniente a la conformación del Subsistema de personal de base en su estructura.

Desde nuestro particular punto de vista, la Junta de Gobierno en forma errónea incluyó en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera a los trabajadores de base, este grupo de trabajadores no deben ser incluido en el Sistema del Servicio Profesionalización de Carrera, porque dichos servidores públicos, están protegidos en la estabilidad en el empleo en términos del numeral 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entonces, dichos trabajadores no podrán ser removidos del cargo, sino por causas justificadas en términos del artículo 46 de la Ley en cita, es por ello, que el Estatuto al incluirlos en el Sistema de personal de base va en contra de la legalidad.

Esto es así, porque la Junta de Gobierno no cuenta con las atribuciones para emitir normas de ingreso, evaluación y separación de dichos trabajadores, porque va más allá de lo que establece la Ley Federal Burocrática, en virtud de que el artículo 2° dispone que, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Además, las Condiciones Generales de trabajo vigentes en el INEGI, son el ordenamiento que regulan las relaciones de trabajo de dichos trabajadores, en su capítulo II, artículo 7, fracciones I y VI, en los mismos están contemplados los requisitos para el ingreso de los trabajadores de base en el organismo autónomo constitucional que textualmente señala:

“Artículo 7. Para ingresar al Instituto, los aspirantes deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Presentar solicitud en la forma que autorice el Instituto y en su caso, anexar el oficio de la representación sindical cuando lo proponga como candidato;

(...)

VI. Presentar y obtener calificación aprobatoria en la evaluación establecida por el Instituto;...”.

Por lo que, la Junta de Gobierno fue más allá de la primacía de Ley, porque las disposiciones de la Ley Federal Burocrática y las Condiciones Generales de Trabajo no pueden ser modificadas por un Estatuto que en estricto sentido del derecho es un reglamento administrativo, que crea el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, desde nuestra óptica colegimos que sólo debe ser para los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de base del Instituto cuentan con la protección de la Ley y de las Condiciones Generales de Trabajo, por lo que lo dispuesto en el Estatuto se contrapone con la Ley y con las citadas Condiciones Generales de Trabajo.

En este tenor, las disposiciones del Servicio Profesional de Carrera contempladas en el Estatuto y las normas que lo regulan no pueden estar por encima la Ley y las citadas Condiciones de Generales de Trabajo, ya que la facultad que la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en su numeral 77, fracción XIV a la Junta de Gobierno, es sólo para aprobar las políticas para la administración de los recursos humanos, en el caso en particular es únicamente para los trabajadores de confianza, quienes están excluidos de la protección que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende no tiene estabilidad en el empleo.

Por lo que, la Junta de Gobierno carece de las facultades para dictar normas concernientes a los trabajadores de base, porque está es una potestad exclusiva que le es conferida al Presidente del Instituto que es quien fija las Condiciones Generales de Trabajo, tomando en cuenta la opinión del sindicato, tal como lo establece el numeral 87 de la Ley en la materia.

Los trabajadores de base, están regulados por las referidas Condiciones Generales de Trabajo bajo las cuales prestan sus servicios, el Presidente del INEGI es el único que cuenta con dichas facultades para fijarlas.

En este sentido, José Dávalos Morales al respecto señala: “Como es fácil comprender, ese tomado en cuenta la opinión del sindicato, obliga al titular de la dependencia a escuchar los puntos de vista del sindicato, pero no necesariamente a resolver conflictos a justicia, conforme al peso social de sus demandas” <sup>129</sup>.

Es evidente, que la Junta de Gobierno al expedir el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera se extralimitó en sus atribuciones, además nunca le tomó en cuenta a los sindicatos del INEGI su opinión, aunque haya sido sólo por atención y no por equidad.

Contrario, a lo que establece la Ley en la materia, la Junta de Gobierno expidió el Estatuto, en donde crea el Subsistema de personal de base, ello es del todo ilegal, porque no tiene competencia material para emitir disposiciones en materia del trabajo para los trabajadores de base al servicio del INEGI.

Por lo que, al estar incluidos dicho grupo de trabajadores en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera se crea un problema de carácter colectivo, ya que el trato es desigual la Junta de Gobierno, no tomó en cuenta la legislación que los regula, ni a las organizaciones sindicales a las que pertenecen.

---

<sup>129</sup> TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Actuación en Derecho Burocrático. México. 1995. p. 191.

Por ello, el actuar de la Junta de Gobierno cae en la ilegalidad, pues viola el artículo 16 Constitucional, el cual establece que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado por autoridad competente, no dejando margen a inferencias, deducciones ni apreciaciones notorias para incumplir con el requisito de toda autoridad de demostrar su competencia, ello es así, porque ni la Ley Federal Burocrática y ni la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica le confieren competencia y facultades para emitir disposiciones respecto a los trabajadores de base.

Así mismo, resulta ilegal todo lo dispuesto en cuanto al Subsistema del Personal de Base, en específico lo establecido en el numeral 14 del Estatuto, que refiere que los aspirantes a ocupar una plaza presupuestal de base, les es aplicable lo dispuesto en el artículo 20 del referido ordenamiento, dichos artículos señalan textualmente:

“Artículo 14. En este Subsistema se respetarán los derechos adquiridos de los trabajadores, conforme a las leyes respectivas y a las Condiciones Generales de Trabajo vigentes. En el marco del Sistema a los Aspirantes a ocupar una plaza presupuestal de base, les aplicará lo dispuesto en el Artículo 20 de este Estatuto”.

“Artículo 20. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los Aspirantes a ocupar una plaza de nueva creación o una plaza vacante del Sistema. Su propósito es garantizar el acceso de los aspirantes que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento de selección comprenderá los instrumentos necesarios que se determinen en las disposiciones normativas del Estatuto así como los elementos de valoración que determine el Comité y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Este



procedimiento deberá asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito”.

Además, el Estatuto es un acto administrativo que genera derechos y obligaciones para los trabajadores de base y confianza, pero la ausencia de facultades para la creación de un determinado acto jurídico supone la nulidad del acto, esto es, su licitud, al provenir de una Junta de Gobierno que no está facultada por una norma, para crear o modificar situaciones jurídicas de los trabajadores de base.

Luego entonces, al no contar con facultades la Junta de Gobierno que procedan de la Ley, que implique la creación o modificar válidamente situaciones jurídicas de los trabajadores de base, ya que esta facultad es conferida al titular del INEGI en las Condiciones Generales de Trabajo que es el ordenamiento normativo en donde se establece la selección para ocupar las plazas de los trabajadores de base, ya que el Presidente es quien la fija como se ha indicado.

En este tenor, el maestro Miguel Cantón Moller define el escalafón: “como una lista de trabajadores al servicio del Estado, en la que constan además por supuesto de su nombre, datos relativos a la prestación del Servicio, su antigüedad y su capacidad y cumplimiento”<sup>130</sup>.

Ahora bien, la Comisión de Escalafón asignará las plazas vacantes a los trabajadores de la categoría inmediata inferior que demuestren tener la capacidad y derecho para ocupar la plaza de base.

La Ley Federal Burocrática, dispone que en cada dependencia se formará una Comisión Mixta de Escalafón que la integran igual número de representantes del titular y del sindicato, las cuales acordaran en forma colegiada la designación

---

<sup>130</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Op. cit. p. 118.

de un árbitro para resolver los empates, en caso de desacuerdo, el asunto lo resolverá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La comisión deberá contar con un reglamento en donde se establezcan todas las atribuciones, facultades, obligaciones, prendimientos y derechos de ésta, dicho reglamento no podrá ser contrario a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Comisión, señala el autor Miguel Cantón Moller: “las más importantes y esenciales funciones de la Comisión Mixta de que se trate debe ser formar la clasificación de los trabajadores, formándolos por grupos, conforme al Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal y de la propia dependencia, señalando su categoría”<sup>131</sup>.

En esta virtud, al estar regulada la selección del personal de base en las Condiciones de Generales de Trabajo del INEGI, y el escalafón de ellas lo contempla la Ley Federal Burocrática en su artículo 47 que dispone textualmente:

“Artículo 47. Se entiende por escalafón el sistema organizado en cada dependencia conforme a las bases establecidas en este título, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas”.

Es por ello, que el Estatuto y el acuerdo en donde se expiden las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera, al incluir a los trabajadores de base en dicho Sistema, nulifica los derechos adquiridos de este grupo de trabajadores, porque los ordenamientos en forma ilegal incorporan a éste grupo de servidores públicos en el Subsistema en estudio.

El Estatuto, establece que se respetarán los derechos adquiridos de los trabajadores en su numeral 14, pero contrario a ello se incluye a este grupo de

---

<sup>131</sup> Ibidem. p. 120

trabajadores a un Sistema del Servicio Profesional de Carrera que no tiene razón de ser, ya que éstos están regulados por Ley Federal Burocrática y las Condiciones Generales de Trabajo.

#### **4.2.2. El Subsistema de los Trabajadores de Confianza.**

El Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como se ha dicho garantiza el ingreso en igualdad de condiciones y con base al mérito, al mismo tiempo establece, el esquema de profesionalización de los trabajadores para el adecuado desarrollo del desempeño de sus funciones.

En primer término, es para los trabajadores de nuevo ingreso quienes prestarán sus servicios al Instituto, en segundo lugar establece las disposiciones para que los servidores públicos que ya prestaban sus servicios para el INEGI y que no hayan tenido la titularidad de sus plazas a través del otrora Sistema Integral de Profesionalización del antes Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, durante el periodo del entonces Presidente del INEGI Gilberto Calvillo Vives que estuvo en el cargo hasta el 2008, en su paso por el Instituto no aplicó dicho Servicio Profesional de Carrera, hubo un gran movimiento del personal de confianza, debido a que la gran mayoría de servidores públicos de confianza que venían laborando hasta antes de la llegada de dicho Presidente fueron separados de su cargo.

Es así, que al estar sin protección este grupo de trabajadores en la estabilidad en el empleo, la entrante administración del nuevo organismo autónomo, emitió las nuevas disposiciones contenidas en el Estatuto que otorgan estabilidad en el empleo en forma condicionada a los trabajadores de confianza.

Para nuestro estudio, únicamente analizaremos a los trabajadores que ingresaron al Subsistema de Personal de Confianza, están protegidos en la

estabilidad en el empleo de un modo condicionado, esto es, una permanencia en empleo temporal, distinta a la de los trabajadores de base, que son inamovibles.

Los trabajadores que ingresaron al Subsistema de Personal de Confianza, gozan de la estabilidad en el empleo, pero con una duración en su empleo de dos años, porque están condicionados a obtener calificación satisfactoria en el desempeño de sus metas, para permanecer en el empleo, debido a que no están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que la propia Constitución en su artículo 123, Apartado "B" en la fracción XIV, les reconoce sólo como derecho mínimos la protección al salario y la seguridad social.

Por lo que, el Estatuto les otorga el derecho a la estabilidad en el empleo, bajo la condicionante de acreditar satisfactoriamente las evaluaciones a las que serán sometidos para seguir siendo miembros de dicho Subsistema y permanecer en el INEGI.

Los servidores públicos con plazas de confianza de libre designación, que no están regidos por el ordenamiento en estudio, no gozan de la estabilidad en el empleo, por lo que no forman parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en términos del párrafo segundo del artículo 10 del Estatuto. Asimismo dicho numeral, clasifica a los trabajadores de la forma siguiente:

- I. Director de Área;
- II. Subdirector de Área;
- III. Jefe de Departamento;
- IV. Enlace, y
- V. Personal operativo de confianza.

Estos 5 rangos, al parecer son aquellos que se mencionan en artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero la Ley los enlista de forma extensa y ejemplificada, en este sentido, en la Administración Pública, serán los funcionarios y empleadas que desempeñan las funciones necesarias y previstas en el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática, así como quienes tengan acceso a información confidencial y/o los puestos que así se consideren en el catálogo general de puestos <sup>132</sup>.

Es evidente, que la Ley Federal Burocrática no define a los trabajadores de confianza, sino que tan sólo se limita a enumerarlos en su artículo 5° <sup>133</sup>, el Estatuto, sólo enlista 5 rangos, de entre ellos sólo tres puestos corresponden a los que refiere el artículo 5° de la Ley en la materia, esto es, en la fracción II, inciso a), están los directores de área, subdirectores y jefes de departamento; no se encuentran señalados los rangos de enlace y personal operativo de confianza, ya que para determinar la calidad de trabajadores de confianza, no es la determinación que se le dé al puesto, el citado artículo 5° señala textualmente en la parte conducente:

”Artículo 5o. Son trabajadores de confianza:

(...)

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

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la

---

<sup>132</sup> Cfr. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho de Trabajo Burocrático. Pac. Segunda edición. México. 1992. p. 27.

<sup>133</sup> Cfr. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “Segundo Curso”. Harla. México. 1991. pp. 365-367.

representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

- b) Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.
- c) Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.
- d) Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.
- e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.
- f) En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

- g) Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.
- h) Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.
- i) El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.
- j) Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.
- k) Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.
- l) Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

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

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

Los trabajadores que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones hayan sido incluidos en dichos rangos de trabajadores de confianza, sus derechos laborales son nulificados por la entrada en vigencia del Estatuto y las normas que regulan en el Servicio Profesional de Carrera, éstos pueden concurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a dirimir sus conflictos entre el INEGI y ellos, a fin de que se declare la ilegalidad de artículo 10 del Estatuto y éstos sean considerados como trabajadores de base.

En este sentido, si el fin de la Junta de Gobierno es proteger a los trabajadores de confianza con la estabilidad en el empleo, deberá tomar en cuenta que la denominación al puesto, no determina la categoría de confianza, ya que deberá de estarse a la naturaleza de las funciones, lo anterior lo apoya la jurisprudencia que a la voz refiere:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL.** De la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que „la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza“, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución tuvo la clara intención de que el legislador ordinario precisara qué trabajadores al servicio del Estado, por la naturaleza de las funciones realizadas, serían considerados de confianza y, por ende, únicamente disfrutarían de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por exclusión, cuáles serían de base; lo que implica, atendiendo a que todo cargo público conlleva una específica esfera competencial, que la naturaleza de confianza de un servidor público está sujeta a la índole de las atribuciones desarrolladas por éste, lo que si bien generalmente debe ser congruente con la denominación del nombramiento otorgado, ocasionalmente, puede no serlo con motivo de que el patrón equiparado confiera este último para desempeñar funciones que no son propias de un cargo de confianza. Por tanto, para respetar el referido precepto



constitucional y la voluntad del legislador ordinario plasmada en los numerales que señalan qué cargos son de confianza, cuando sea necesario determinar si un trabajador al servicio del Estado es de confianza o de base, deberá atenderse a la naturaleza de las funciones que desempeña o realizó al ocupar el cargo, con independencia del nombramiento respectivo”.

Novena Época, Registro: 175735, Instancia: Pleno. Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 10. Tesis P./J. 36/2006.

Por lo anterior, si la máxima autoridad colegiada del INEGI, creó el Servicio Profesional de Carrera y en el Subsistema de confianza, incluyó a trabajadores que no son de esa categoría, ha lesionado los derechos adquiridos de los trabajadores que son de base por la naturaleza de las funciones que desempeñan; en consecuencia están en la posibilidad de acudir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a defender sus derechos.

La jurisprudencia, establece el criterio en donde se le confiere competencia al Tribunal de referencia para conocer de las controversias que se susciten con motivo del cese de los trabajadores de confianza, que es la autoridad facultada para emitir las resoluciones y determinar si los trabajadores tienen el carácter de trabajadores de confianza o no, con motivo de ello.

En esta tesitura, la clasificación que hace el Estatuto de los trabajadores que denomina de enlace y operativos de confianza, esta entre dicho, porque deben acreditarse las funciones de dirección desempeñadas en el ejercicio sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando <sup>134</sup>, ya que no basta la denominación del puesto, por lo que estamos de acuerdo con la jurisprudencia que en el caso nos ocupa, en caso de llegar a una controversia los

---

<sup>134</sup> Cfr. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas editor. México. 2002. pp. 135-136.

trabajadores que están en esto dos rangos, les es aplicable la siguiente jurisprudencia la cual reza:

**“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.** La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando”.

Novena Época, Registro: 180045, Jurisprudencia, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX. Noviembre de 2004 Tesis: 2a./J. 160/2004. Página: 123.

Por lo que, consideramos que sólo deben estar en el Subsistema de personal de confianza los trabajadores que en estricto apego a lo establecido en el numeral 5° de la Ley Federal Burocrática y a la Jurisprudencia en comento son de confianza; retomado el objetivo del Estatuto del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en lo que respecta al punto en estudio, a los servidores públicos de confianza que ingresen a éste, desde el punto de vista de la Ley, éste les beneficia, porque les confiere estabilidad en el empleo y un derecho a obtener

el pago de una indemnización en caso de despido injustificado como lo veremos más adelante.

Lo importante del Estatuto es, que se hace justicia a esta clase de trabajadores, con una condicionante, pero su objetivo primordial es otorgar mayores beneficios a dichos trabajadores que ni la Constitución en su artículo 123 Apartado "B", ni la Ley Reglamentaria de éste les confiere, aunque esperamos que dicho ordenamiento este vigente por mucho tiempo en el INEGI y algún día no sea abrogado por la misma Junta de Gobierno, porque éste no tiene el rango de Ley.

Hay que reconocer, aquí y ahora que es un avance aunque sea pequeño, el que se les haya otorgado el derecho a la estabilidad en el empleo aunque éste sea condicionado cada dos años.

Resulta importante, hacer hincapié que el Estatuto no protege a los trabajadores de confianza de libre designación al servicio del INEGI, esto es así, porque los colaboradores directos de la nueva administración del Instituto, no están sujetos a dichos ordenamientos, son considerados trabajadores de confianza de libre designación, en consecuencia éstos no están sujetos a los mecanismos de ingreso que determina el Estatuto y las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera.

#### **4.3. El Ingreso.**

En este apartado, nos avocaremos al análisis del Ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en el cual hemos visto que fomenta el desarrollo del personal e incorpora a mejores candidatos a los puestos que lo integran; el Estatuto regula el ingreso, la evaluación del desempeño, estímulos y la separación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera y del Instituto, también hemos señalado que se clasifican en dos grupos a los servidores públicos que ingresaron al Sistema.

El ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en primer término es para las personas que van a ingresar al INEGI, y en segundo lugar para los trabajadores que ya venían prestando sus servicios al entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que pasaron a formar parte del hoy organismo autónomo constitucional, en éstos últimos se regula su ingreso al Sistema en términos de los artículos sexto y séptimo transitorios del Estatuto, lo cuales estudiaremos en su oportunidad en el presente capítulo.

Cabe hacer mención, que el Estatuto tiene una laguna en cuanto al proceso de ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera de los trabajadores de base, para su entrada al Subsistema de personal de base.

Si bien es cierto, los artículos 13 y 14 del Estatuto establecen que en el marco del Sistema los aspirantes a ocupar una plaza presupuestal de base, les aplicará lo dispuesto por el artículo 20, éste señala el mecanismo de selección, dichos numerales textualmente refieren:

“Artículo 13. Son integrantes de este Subsistema los trabajadores con plaza presupuestal de base.

Artículo 14. En este Subsistema se respetarán los derechos adquiridos de los trabajadores, conforme a las leyes respectivas y a las Condiciones Generales de Trabajo vigentes. En el marco del Sistema a los Aspirantes a ocupar una plaza presupuestal de base, les aplicará lo dispuesto en el Artículo 20 de este Estatuto.

(...)

Artículo 20. La selección es el procedimiento que permite analizar la capacidad, conocimientos, habilidades y experiencias de los Aspirantes a ocupar una plaza de nueva creación o una plaza vacante del Sistema. Su propósito es

garantizar el acceso de los aspirantes que demuestren satisfacer los requisitos del cargo y ser los más aptos para desempeñarlo.

El procedimiento de selección comprenderá los instrumentos necesarios que se determinen en las disposiciones normativas del Estatuto así como los elementos de valoración que determine el Comité y que se justifiquen en razón de las necesidades y características que requiere el cargo a concursar. Este procedimiento deberá asegurar la participación en igualdad de oportunidades donde se reconozca el mérito”.

Así mismo, el artículo 18 del citado Estatuto en lo referente al ingreso de los trabajadores de base, es omiso en señalar como ingresarán a éste, el mismo que señala lo siguiente:

“Artículo 18. El Reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas de nueva creación y plazas vacantes del Sistema, tratándose de los rangos de enlace y mandos. Este procedimiento dependerá de las necesidades del Instituto para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado”.

Ahora bien, se ha sostenido a lo largo del presente capítulo que los servidores públicos de base no debe de estar incluidos en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en razón de que este grupo de trabajadores goza de plenos derechos en cuanto a la estabilidad y escalafonarios tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Condiciones Generales de Trabajo éstas últimas las emitió en su momento el Presidente del INEGI en términos de la Ley Federal Burocrática.

En este contexto, en lo que concierne al reclutamiento del personal operativo de confianza se hace por medio de convocatoria pública difundida en la página de internet del Instituto.

En cuanto al ingreso al Servicio Profesional de Carrera de los trabajadores que venían laborando para el INEGI, al momento de entrar en vigencia el Estatuto y las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera; el Estatuto en sus artículos sexto y séptimo transitorios regula el ingreso al Sistema de dichos trabajadores de confianza.

Es así que, los trabajadores de confianza, estaban obligados desde la entrada en vigor del Servicio Profesional de Carrera, esto es, el 7 de mayo del 2010, que empezaron a incorporarse al Sistema y pasaron por el proceso de selección para ingresar al Subsistema de personal de confianza y así gozan de los beneficios en la estabilidad en empleo en forma condicionada.

Pero después, las normas que regularon la operación del Servicio Profesional de Carrera emitidas el 2010 <sup>135</sup>, se precisó en el artículo 42, que la selección del personal operativo con plaza presupuestal de base se hará de acuerdo a lo que establezca la Comisión Mixta de Escalafón establecida en las Condiciones Generales de Trabajo.

En la normatividad del Instituto no se encontró algún reglamento de la Comisión Mixta de Escalafón, también indagamos con los delegados en el Distrito Federal de los sindicatos del INEGI, si nos pudieran informar si han constituido dicha comisión con el titular del Instituto en términos de las Condiciones Generales de Trabajo, quienes respondieron que no existe, ellos no la han integrado. Lo anterior es una terrible contradicción, ya que éste grupo de trabajadores debe ser regulado por las referidas Condiciones Generales de Trabajo y no deben pertenecer al Subsistema del personal de base.

En consecuencia, consideramos que los trabajadores de base no deben estar incluidos en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, ya que este grupo de servidores públicos cuenta con estabilidad en el empleo otorgada por la

---

<sup>135</sup> Diario Oficial de la Federación. 6 de mayo de 2010. p. 106.

Ley Federal Burocrática en su artículo 6° y la forma de ingreso al INEGI está establecida en las Condiciones Generales de Trabajo, por ello debe ser totalmente excluidos del Estatuto y de las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera.

En este sentido, el sexto transitorio del Estatuto omite referir a los trabajadores de base para su ingreso al Sistema, este grupo de trabajadores que venían prestando sus servicios para el INEGI antes de la entrada en vigor de Servicio Profesional de Carrera y cómo será su integración al Servicio Profesional de Carrera.

Por lo que, al incluir a los trabajadores al Subsistema de personal de base, no tiene ningún sentido lógico jurídico, por las razones que hemos vertido con anterioridad, por lo que la Junta de Gobierno se excedió en sus facultades en cuanto a éste grupo de trabajadores de base.

#### **4.4. La Capacitación.**

Ahora estudiaremos, la capacitación que es una parte de la evaluación de los trabajadores que ingresaron al Servicio Profesional de Carrera, esta equivale al 30% de la evaluación total, ya que el 70% de la evaluación en el desempeño es la otra parte restante, que nos da el 100% de la evaluación total, lo anterior en términos del artículo 50 de las normas para regular la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Es así que, todos los trabajadores de confianza que ingresaron al Servicio Profesional de Carrera fueron sujetos a la capacitación en diciembre de 2014, equivale al 30% de la evaluación, requisito que deben cubrir los servidores públicos de carrera para que continúen con el derecho a la estabilidad en el empleo con la condición de que acrediten las evaluaciones tanto en la capacitación como en el desempeño en sus funciones, ésta se llevó por segunda ocasión en el mes de enero de 2015.

Es menester señalar, que los artículos 24 y 27 del Estatuto nos indican qué se entiende por capacitación: Es un proceso por medio del que los trabajadores del Instituto que hayan obtenido la designación del Servicio Profesional de Carrera, serán actualizados para el desempeño de su cargo, para mejorar el desarrollo de sus funciones cuyo propósito es que éstos dominen o tengan los conocimientos y competencia para el desarrollo de sus funciones y estar en posibilidades de concursar por plazas de mejor nivel que estén vacantes o que sean de nueva creación.

La capacitación en términos del artículo 26 del Estatuto, tiene por objetivos:

- a) El desarrollo, complementación, actualización de los conocimientos y habilidades necesarias para el eficiente desempeño de los trabajadores al servicio del INEGI.
- b) El adiestrar a los servidores públicos en las funciones que demanden un mayor conocimiento en actividades del Instituto.

Los cursos de capacitación son obligatorios y optativos que deberán ser relacionados con las funciones que desempeñan los trabajadores a las necesidades del desarrollo de su puesto, atento a lo ordenado por el artículo 27 del Estatuto en comento. Los cursos deberán ser aprobados por los servidores públicos que los tomen y la calificación formará parte de la evaluación como condicionante para la estabilidad en el empleo.

Consideramos, que las disposiciones de la capacitación contenidas en el Estatuto y las normas son sólo obligatorias para los servidores públicos de carrera de Subsistema de confianza, se dice lo anterior, porque los trabajadores de base están regulados por las Condiciones Generales de Trabajo, porque contemplan la capacitación en los artículos 60, fracción XI, como un derecho, 61, fracción XV, como una obligación además el capítulo XII es específico, refiere a la capacitación y adiestramiento, comprenden los dispositivos 82 al 88.



Se ha señalado, que los trabajadores de base están protegidos en la estabilidad en el empleo, por lo que al estar integrados al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, no tiene ninguna razón de ser, porque su permanencia en el INEGI no está condicionada.

En este sentido, el Estatuto contraviene el principio de legalidad, esto es así, ya que al ser un ordenamiento emitido por la Junta de Gobierno pormenoriza y hace posible la aplicación y ejecución de un Sistema Profesional de Carrera, sin embargo, éste no puede estar por encima de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Atendiendo a los principios de reserva de la Ley, esto es, la subordinación jerárquica derivados del principio de legalidad, el Estatuto no debe incluir en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera al personal de base, porque invade la esfera de competencia y aplicación de la Ley Federal Burocrática.

En consecuencia, la capacitación es sólo una condicionante más para la permanencia de los Servidores Públicos de Carrera de confianza, por disposición normativa deben aprobar los cursos de capacitación a los que son sometidos y su calificación formará parte de la evaluación, para la permanencia en el empleo.

#### **4.5. La Evaluación en el Desempeño.**

En el presente apartado, analizaremos la evaluación la cual es aplicable a los servidores públicos profesionales de carrera, quienes fueron evaluados en los cursos de capacitación como lo hemos visto en el apartado que antecede, ésta se realizará cada dos años.

La evaluación, es la condición para los servidores públicos que ya están en el Sistema de Profesional de Carrera a fin de que sigan gozando de estabilidad en el empleo, quienes deberán tener un resultado aprobatorio, aunque debemos recordar que el Sistema está integrado por dos Subsistemas el del personal de base y el de confianza.

Es importante, hacer notar que el Estatuto y las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera no hacen distinción alguna respecto a los dos Subsistemas, sólo refiere en su numeral 31 del Estatuto lo siguiente:

“Artículo 31. Los Servidores Públicos Profesionales de Carrera serán evaluados en su desempeño y en los cursos de capacitación que participen conforme a los términos que determine el Comité por lo menos cada tres años. Los Servidores Públicos Profesionales de Carrera que no puedan realizar cursos de capacitación durante un ejercicio anual por la falta de oferta de cursos vinculados a las funciones y/o necesidades de desarrollo de su puesto o debido a falta de recursos presupuestales para llevarlos a cabo, serán evaluados para efectos de su permanencia en el Sistema, con los otros elementos previstos para tal efecto”.

Como se ha señalado en el supra 4.4., consideramos desde nuestro particular punto de vista, que sólo se debe aplicar la evaluación a los trabajadores del Servicio Profesional de Carrera que sean de confianza, porque como se ha indicado éstos no gozan de la protección que la Ley Federal Burocrática les confiere a las trabajadores de base, en cuanto a la estabilidad en el empleo.

En el punto anterior, estudiamos que la evaluación comprende dos aspectos, las cuales hemos visto en el supra que antecede, los servidores públicos en esta caso de confianza deberán obtener una calificación satisfactoria, en donde se clasifican dos aspectos cuantitativos y cualitativos en el cumplimiento de sus funciones y metas, dicha calificación de igual modo debe ser satisfactoria para el Instituto.

En este sentido, el Estatuto refiere que la evaluación tiene por objeto los siguientes aspectos:

1. Evaluar en el desempeño de sus funciones y metas a los trabajadores que estén en el Servicio Profesional de Carrera, así como en la capacitación que se les imparta.
2. Otorgar estímulos en el desempeño destacado.
3. Detectar las necesidades de los servidores públicos de carrera.
4. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio a fin de aplicar medidas correctivas.

Resulta importante señalar, que el Estatuto no especifica con precisión en qué consiste la evaluación, no señala los parámetros mínimos y máximos de la calificación aprobatoria, remite a unas disposiciones normativas, pero no indica ¿cuáles son éstas?

Bajo este tenor, el numeral 34 del Estatuto dispone que:

“Artículo 34. La aprobación de las evaluaciones del desempeño de manera satisfactoria o superior será requisito indispensable para la permanencia de un Servidor Público Profesional de Carrera en el Sistema y en el Instituto, en los términos que se establecen en este Estatuto y en sus disposiciones normativas”.

De lo anterior colegimos, que la evaluación en el desempeño para los trabajadores de confianza al servicio del INEGI, quienes ingresaron al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, está condicionada su permanencia en el empleo, porque deben aprobar la evaluación a la que son sometidos.

En este contexto, al ser evaluados los trabajadores de confianza que ingresaron al Subsistema de personal de confianza y obtengan calificación satisfactoria gozan del derecho a permanecer en empleo cada dos años.

Como se ha señalado los servidores públicos de base, el Estatuto los integra en el Subsistema de personal de base, ello crea un problema porque no tiene ningún sentido éste Subsistema, los trabajadores de este grupo no pueden ser evaluados para su permanencia en Sistema y en el Instituto, por lo que el Estatuto contraviene lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, primero porque ésta otorga la estabilidad en el empleo, derecho conferido en términos del artículo 6°, segundo porque no podrán ser cesados sino por causa justificada según lo dispuesto por el numeral 46.

#### **4.6. Los Derechos y Obligaciones de los trabajadores del INEGI en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.**

El Estatuto del Servicio Profesional de Carrera confiere derechos a los servidores públicos que ingresaron en Sistema, otorga la estabilidad condicionada en el empleo, esto es así, porque el artículo 43, fracción I, señala que:

“Artículo 43. Los Servidores Públicos Profesionales de Carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. A la estabilidad y permanencia en el Sistema en los términos y bajo las condiciones que prevé este Estatuto;...”.

Como lo hemos indicado la estabilidad y permanencia, es condicionada, después del ingreso, pues al haber ingresado a los Servidores Públicos Profesionales de Carrera, cada dos años se aplicarán las evaluaciones, mismas que deben ser satisfactorias, los demás derechos son los comprendidos en las fracciones II al VII del numeral en comento, esos no los tocaremos para nuestro estudio.

Para el caso de los trabajadores de base, si el Estatuto les perjudica en su esfera jurídica como servidores públicos de dicha categoría, éstos pueden acudir a demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la violación

a los derechos laborales que les confiere la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo.

En este sentido, a los trabajadores de confianza el Estatuto les confiere un derecho, el cual no les otorga el artículo 123 Apartado "B", Constitucional y la Ley Federal Burocrática, que es la indemnización constitucional, cuando sean despedidos en forma injustificada, esto es, un beneficio que dicho ordenamiento concede, que va más allá de lo que la Ley dispone, porque ésta sólo otorga derechos mínimos, por ello es muy importante que este grupo de trabajadores obtenga un derecho a la indemnización.

Ahora bien, el Estatuto, no establece en que consiste dicha indemnización, pero al ser de aplicación supletoria de la Ley Federal Burocrática la Ley Federal del Trabajo, la indemnización será la que refiere el artículo 50 del ordenamiento que se aplicará en forma supletoria consistente el importe de tres meses de salario.

Las obligaciones de los Servidores Públicos Profesionales de Carrera están previstas en el numeral 44 del Estatuto, fijadas en doce fracciones, mismas que son las que contiene el nombramiento que son aceptadas por los trabajadores para cumplir con los deberes inherentes en el mismo, al ser aceptadas por los trabajadores al plasmar su firma de conformidad, otras son las señaladas en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Estatuto establece como derecho a los Servidores Públicos de Carrera ser evaluados, también es impuesta como una obligación que serán sometidos a la capacitación y la evaluación en el desempeño de las funciones y metas, quienes deberán aprobar satisfactoriamente dichas evaluaciones, siendo requisito indispensable para los trabajadores que están en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin de que tengan estabilidad en el empleo, bajo esta forma de condición, estamos ante un derecho y una obligación al mismo tiempo.

#### 4.7. La Separación.

La separación no es más que una figura de un cese justificado, para dejar sin efectos el nombramiento otorgado a los trabajadores que ingresaron en el Servicio Profesional de Carrera, sin responsabilidad para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con el que fueron designados para ingresar a éste, es así, que el artículo 38 del Estatuto establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 38. El Servidor Público Profesional de Carrera será separado del Sistema y del Instituto, sin responsabilidad para el Instituto, cuando incurra en alguna de las causales siguientes:

I. Por resolución administrativa o judicial que termine en inhabilitación, destitución, separación del cargo o suspensión por más de 60 días;

II. No aprobar las evaluaciones conforme a los términos establecidos en los artículos 31, 32, 33 y 34 de este Estatuto;

III. Sentencia firme que imponga una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Presentar documentación falsa que acredite su personalidad, grado o preparación académica;

V. Incumplir las obligaciones inherentes a su cargo o las establecidas en este Estatuto y en las disposiciones normativas derivadas del mismo, y

VI. Las demás previstas en la legislación aplicable”.

Las hipótesis previstas en las fracciones I, III, IV, y V son algunas de las que están en el artículo 46 de la Ley Federal Burocrática, así como las fijadas en el dispositivo 39 del Estatuto en estudio.

Para nuestro análisis, sólo veremos el supuesto establecido en la fracción II, el cual versa sobre la no aprobación de la evaluación en la capacitación, así como en las funciones y las metas.

Aunque, en contra de la resolución que declare la separación de los trabajadores, cuentan con un medio de defensa que es el recurso de reconsideración que procede en la evaluación en el desempeño, en el caso de que está no sea satisfactoria para el trabajador.

Como se ha señalado, el Estatuto integra al Sistema del Servicio Profesional de Carrera tanto a los trabajadores de base y a los de confianza, excepto a los trabajadores de libre designación que son de confianza.

Ahora bien, a lo largo del presente capítulo se ha sostenido que se considera que los servidores públicos de base deben ser excluidos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en virtud de que cuentan con la estabilidad en el empleo y el cese de los efectos de sus nombramientos lo prevé la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y las Condiciones Generales de Trabajo, en los supuestos en que incurran en las causales que refiere el artículo 46 de la Ley de referencia, se seguirá el procedimiento legal para su cese en forma justificada, por lo que únicamente deben estar en el Servicio Profesional de Carrera los trabajadores de confianza, ya que éstos no están protegidos en la estabilidad en el empleo.

En este sentido, el Estatuto contraviene lo dispuesto en la fracción IX, del Apartado "B" del artículo 123, Constitucional y el numeral 46 de su Ley Reglamentaria, así como los dispositivos 129 y 130 de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En consecuencia, se debe excluir a este grupo de trabajadores del Estatuto en estricto apego a la legalidad, para que únicamente sea aplicable la separación para el personal de confianza que integran el Subsistema al cual

pertenecen, en virtud que ellos están condicionados en cuanto a la estabilidad en el empleo que les otorga dicho ordenamiento, bajo la condición de que no incurran en alguno de los supuestos que establece el artículo 39 de éste.

Ahora bien, para el caso de no aprobar las evaluaciones a las que son sometidos pueden ser separados en forma justificada del Sistema y en consecuencia del Instituto, como se ha visto el Estatuto les confiere un medio de defensa, en el numeral 45 de dicho ordenamiento, se establece que en contra de los resultados de la evaluación en el desempeño se podrá interponer recurso de reconsideración, esto es, un medio de impugnación que pueden hacer valer en caso de que se hayan cometido violaciones a la legalidad en el procedimiento.

En la impugnación que se realice al procedimiento de la evaluación, al emitirse el resolutivo del recurso si es desfavorable se podrá interponer juicio de amparo indirecto, únicamente para los trabajadores que sean de confianza en el estricto sentido del derecho.

En las relatadas condiciones, el Estatuto abre la posibilidad de intentar la defensa al personal de confianza que está en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, que pretendan separarlos del Sistema y del Instituto, si logran demostrar que hubo violaciones al procedimiento o a la legalidad en la evaluación.

En el caso de que fueren objeto de un despido injustificado, el Estatuto les concede el derecho a ser indemnizados, esto al actualizarse, el supuesto establecido en la última parte del artículo 40 del ordenamiento en comento señala:

“Artículo 40. Cuando por razones de reestructuración del Instituto, desaparezcan plazas ocupadas por Servidores Públicos Profesionales de Carrera, se buscará reubicarlos en puestos equivalentes que se encuentren vacantes en el Instituto; en el supuesto de que lo anterior no fuera factible, se efectuarán las acciones correspondientes para que sean indemnizados en términos de la legislación laboral aplicable”.



Es claro, que este numeral se estableció la posibilidad ser indemnizados en términos de Ley Laboral aplicable, que para el caso que nos ocupa será la Ley Federal del Trabajo en aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es evidente, que no está precisado ¿cuál es la Ley laboral aplicable? en este caso, se colige con la utilización de la hermenéutica jurídica, si la intención del Estatuto es del proteger a los trabajadores de confianza, por lo que se debe aplicar la Ley Federal del Trabajo, misma que establece la indemnización en su artículo 50 que indica en la parte que nos interesa:

“Artículo 50. Las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior consistirán: ...

III. Además de las indemnizaciones a que se refieren las fracciones anteriores, en el importe de tres meses de salario y el pago de los salarios vencidos e intereses, en su caso, en los términos previstos en el artículo 48 de esta Ley”.

En estas condiciones, se aplicará lo que más beneficie al trabajador, porque el espíritu del Estatuto es brindar una protección a un grupo de servidores públicos que integran el Subsistema de personal de confianza del Sistema Profesional de Carrera, éstos son beneficiados por un derecho que no les confiere la Ley Federal Burocrática, porque el artículo 8° los excluye de la aplicación de la misma.

Por lo que, la intención del artículo 40 del Estatuto están enfocadas a una transformación de la justicia para los trabajadores de confianza que ingresaron al Servicio Profesional de Carrera del INEGI.

#### **4.8. La aplicación de los Artículos Transitorios Sexto y Séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.**

Los artículos transitorios son disposiciones contenidas en el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del 2009, para los servidores públicos que venían prestando sus servicios al otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia integrante de la Administración Pública Federal centralizada, dicho ente cambió de naturaleza jurídica a organismo autónomo constitucional.

Por lo que, los trabajadores que venían desempeñado sus servicios para el entonces órgano administrativo desconcentrado de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, como lo son los servidores públicos de base y confianza que siguieron prestando sus servicios para el hoy organismo autónomo constitucional sin perder sus derechos laborales adquiridos, sino que fue hasta la entrada en vigor del Estatuto que indebidamente incluyó a los trabajadores de base al Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

La Junta de Gobierno del nuevo organismo autónomo, en vías de propiciar que el INEGI suministre un mejor Servicio Público de Información Estadística y Geográfica expidió, el “Estatuto del Servicio Profesional de Carrera”.

Como lo hemos visto en el supra 4.1., el Estatuto constituye el Sistema del Servicio Profesional de Carrera del organismo autónomo constitucional el cual tiene como propósito que se incorporarán a los mejores candidatos a ocupar las plazas que lo integran, el cual se compone por los Subsistemas de personal de confianza y del personal de base.

Ahora bien, el cambio de naturaleza jurídica del órgano administrativo desconcentrado a organismo autónomo constitucional, con el fin específico de prestar el Servicio Público de información Estadística y Geografía, en las reformas constitucionales y en los artículos transitorios quedó establecido que se respetarían los derechos adquiridos de los servidores públicos, que venían prestando sus servicios al ente extinto.

Así mismo, los trabajadores de confianza y de base pasaron a ser servidores públicos del nuevo organismo autónomo, que conservó sus siglas de INEGI y se denominó Instituto Nacional de Estadística y Geografía con las mismas actividades y funciones, del otrora Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En esta transformación, todos los trabajadores que pasaron a formar parte del nuevo Instituto que cambio de naturaleza jurídica, siguieron laborando estando regida la relación de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por disposición constitucional.

En este sentido, desde el punto de vista laboral consideramos que la Junta de Gobierno del Instituto, creó el Estatuto donde se establece el Sistema del Servicio Profesional de Carrera para otorgar la estabilidad en el empleo condicionada a los trabajadores que ingresen al Sistema, consideramos que por falta de visión del derecho burocrático incluye en el Servicio Profesional de Carrera a los trabajadores de base, como se ha indicado, además ellos están protegidos en la estabilidad en el empleo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en el artículo 6°, quienes son inamovibles, éstos cuentan con las Condiciones Generales de Trabajo que los regula en sus derechos y obligaciones, en donde se establecieron los mecanismos de ingreso, escalafón y capacitación, por ende, no deben formar parte del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Por otra parte, consideramos que es acertado que los trabajadores de confianza derivada de la naturaleza de sus funciones hayan sido integrados al

Sistema del Servicio Profesional de Carrera dentro del Subsistema de personal de confianza, a fin de que gocen de la estabilidad en el empleo en forma condicionada, para ello el sexto transitorio del Estatuto, dispuso lo siguiente:

“Sexto. A la entrada en vigor del Estatuto, los servidores públicos que ocupen plazas correspondientes a los rangos que conforman el Subsistema de Personal de Confianza, y que no tengan la titularidad de su plaza en los términos del artículo transitorio anterior, no se considerarán miembros del Sistema y la evaluación para su ingreso a éste deberá realizarse a más tardar el 31 de diciembre de 2012, los servidores públicos que aprueben esta evaluación en los términos que establezca la Comisión del Servicio Profesional de Carrera, serán miembros del Sistema, los que no logren calificación aprobatoria deberán ser evaluados nuevamente en un plazo no mayor de un año. De no aprobar esta segunda evaluación serán separados de su encargo”.

Para dar cumplimiento a ello, fue indispensable que fueran evaluados en el desempeño de sus funciones, esto ocurrió en el año 2012, para su ingreso al Sistema, con excepción de los trabajadores que haya obtenido sus plazas con las Reglas del Sistema Integral de Profesionalización que operó en el otrora órgano administrativo desconcentrado desde el 11 de noviembre del 1994, éstos pasaron a formar parte del nuevo Sistema del Servicio Profesional de Carrera en forma directa.

Los servidores públicos que no aprobaron la evaluación, fueron sometidos a una segunda ronda hasta antes del 2013, y quienes no aprobaron fueron separados del Instituto y quienes aprobaron dicha evaluación que fue la mayoría, son considerados miembros del Sistema del Servicio Profesional de Carrera y ahora gozan de la estabilidad en el empleo condicionada, a finales del 2014 fueron sometidos a la evaluación en la capacitación y en enero del 2015 se les evaluó en el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, el séptimo transitorio del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía refiere:

“Séptimo. Hasta en tanto se publiquen las disposiciones normativas a que hace referencia el artículo Cuarto Transitorio y para asegurar la continuidad de las tareas encomendadas al Instituto, las plazas correspondientes a los rangos del Sistema que se encuentren vacantes a la fecha de entrada en vigor de este Estatuto, se considerarán temporalmente de libre designación. Los servidores públicos que ocupen las plazas podrán permanecer un plazo no mayor de un año a partir de la publicación de las disposiciones normativas. Dentro de ese lapso, las plazas deberán someterse a concurso en los términos de este Estatuto.

Esta disposición transitoria no será aplicable a los puestos que la Comisión determine como de libre designación conforme a lo dispuesto en la fracción IX del Artículo 7 de este Estatuto, los cuales no se integrarán al Sistema”.

La presente disposición, está encaminada a los trabajadores de confianza que fueron designados después de la publicación del Estatuto, esto es, el 9 de mayo de 2009, esas plazas tenían una vigencia, de un plazo no mayor a un año, a partir del 6 de mayo de 2010, fecha en que se publicaron las normas para regular la operación del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, por lo que las plazas vacantes fueron sometidas a concurso.

Para los trabajadores que obtuvieron calificación satisfactoria para el INEGI, las ocuparon en forma provisional hasta en tanto se les otorgó la calificación en su evaluación bajo esa condición fueran Servidores Públicos de Carrera.

En estos dispositivos transitorios, consideramos que sólo debieron ser aplicados a los trabajadores de confianza que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones tengan esa categoría, y no se afecten los derechos de los trabajadores que son de base, el Estatuto en su numeral 10 en las fracciones IV y V los

cataloga como de enlace y personal operativo de confianza, en estricto sentido del derecho aquí se tiene que estar a lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática y los criterios que ha establecido la jurisprudencia en los que dispone que:

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

Novena Época, Registro: 201587, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo IV, Septiembre de 1996, Materia(s): Laboral Tesis: I.5o.T. J/8 Página: 580.

#### **4.8.1. Los Sindicatos como Defensores de los Trabajadores de Base.**

Ante los excesos cometidos en el Estatuto, debemos dirigir nuestro estudio a los sindicatos como defensores de los trabajadores de base, en este sentido tenemos que la finalidad de los sindicatos es la defensa y protección de los intereses de sus agremiados, esto con el objeto de tutelar y proteger el bienestar de los trabajadores de base, ello con el fin de salvaguardar como grupo y mejorar las condiciones de vida que dignifiquen a éstos.

Los sindicatos, encuentran en la fuerza de atracción social sobre sus integrantes. Nadie está obligado a formar parte de algún sindicato, en el INEGI

existen un gran número de trabajadores que no están sindicalizados, a los cuales el Sistema del Servicio Profesional de Carrera los denomina con personal de enlace y operativo de confianza, éstos son un total 11,413.

En el presente apartado, abordaremos este tema de los sindicatos pero enfocado a las dos organizaciones gremiales que existen en el organismo autónomo constitucional conocido por sus siglas como INEGI, en el capítulo uno supras 1.9.3. y 1.9.4., analizamos a los grupos sindicales que congregan a los trabajadores de base hasta el 31 de mayo del 2004, contaban entre ambas organizaciones con un total del 1,314 agremiados.

Los sindicatos en el Instituto tienen una mínima representación, esto es así, porque están divididos, ello impide impulsar un equilibrio entre los trabajadores de base con el Estado-Patrón (INEGI), por ello si el sindicato conformado en una sola fuerza, esto es, integrado en una unidad gremial, estará en posibilidades reales de obtener un pacto con el Presidente del Instituto, en virtud de que los trabajadores de base desde la perspectiva laboral no deben estar incluidos en el Estatuto del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Por ello, deben impulsar una modificación al Estatuto en comento, para que sean excluidos los trabajadores de base del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, esto es así, ya que la Ley Federal Burocrática en su artículo 6° les otorga la estabilidad en el empleo y únicamente podrán ser cesados en los términos dispuestos en el numeral 46 de la misma.

Además las Condiciones Generales de Trabajo Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es el cuerpo normativo que regula a este grupo de trabajadores.

Es evidente, que el nuevo organismo autónomo constitucional, necesita una transformación en las relaciones laborales de sus servidores públicos, por ello que la Junta de Gobierno al emitir el Estatuto crea ese cambio laboral, pero pierde

de vista, a este grupo de trabajadores que ya cuenta con las disposiciones jurídicas que los regulan.

Los trabajadores, que no son de base en términos de la Ley Federal Burocrática desde nuestro punto de vista ellos si deben estar en el Servicio Profesional de Carrera que son alrededor de 2,450, ya que le confiere derechos que la Ley no les otorga, como lo es la estabilidad en el empleo que es condicionada, ello es así, debido a que el grupo de los trabajadores de confianza están sujetos a procesos de evaluación, en donde la condición es que obtengan una calificación satisfactoria en el desempeño de sus funciones y metas, así como la aprobación de la capacitación.

En este contexto, tenemos un cambio en la mejor y eficiente prestación de sus servicios, esto es, un cambio institucional en forma gradual, que está sujeto a errores, dentro de las disposiciones normativas del Servicio Profesional de Carrera se integran a los trabajadores de base, confiamos en la buena fe de las instituciones y en este sentido consideramos que fueron incluidos por error.

El cambio en el INEGI, tiene por objeto implementar una mejora en el nivel de eficiencia y desempeño de los servidores públicos al servicio de éste, para ello se debió tomar en cuenta a los sindicatos que agrupan a los trabajadores de base, porque dichas organizaciones constituyen la fuente más importante para ese cambio a un mediano plazo.

No debemos perder de vista, que la Junta de Gobierno a través de su Presidente y las dirigencias sindicales tienen el poder de negociación para crear nuevas reglas, para un cambio en la eficiencia y en el desempeño de las funciones de los trabajadores de base.

Por lo que una reforma, al Estatuto tiene como consecuencia una revolución Institucional que reacciona ante dicho cambio, por ello las partes deben negociar una modificación al Estatuto, se requiere del Presidente del INEGI y las organizaciones sindicales que fijen las reglas para excluir a los trabajadores de



base de la aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin de que establezcan las medidas claras en un ambiente de certidumbre para que los trabajadores de base tengan un mayor aprendizaje que ello conlleve a una intensidad en la mejor y eficiente prestación de sus servicios en un máximo desempeño de sus funciones, ya que el objetivo del Estatuto es de incorporar a los mejores candidatos a ocupar los puestos que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Ahora bien, el Estatuto regula entre otros aspectos, la capacitación y la evaluación del desempeño de las funciones y metas con la finalidad de que el INEGI proporcione el Servicio Público de Información Estadística y Geográfica de calidad, pretendiendo eliminar el bajo desempeño de sus trabajadores para sustituirlo por un buen desempeño de sus servidores públicos a su servicio, otorgando al grupo más desprotegido en la estabilidad en el empleo, en el caso que nos ocupa, a los trabajadores de confianza una estabilidad condicionada en el empleo.

Es así que, en cuanto al desempeño es necesario que en forma conjunta el Presidente del INEGI y los sindicatos deban constituir una fuente de cambio para lograr el mejor desempeño de los trabajadores de base, para que esto se alcance, debe ser a través del poder de la negociación, entre las partes, creando nuevas reglas sin ir más allá de lo que Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en cuanto a la estabilidad en el empleo, así como las Condiciones Generales de Trabajo que regulan el ingreso, el escalafón, la capacitación y la intensidad en el trabajo, entre otros aspectos.

El Estatuto debe ajustarse al marco jurídico laboral, a fin de que los límites del actuar Institucional, corresponda a la autoridad jurisdiccional competente la correcta interpretación de la aplicación de la legalidad en caso de extralimitarse, la cual puede corregir las arbitrariedades de la Junta de Gobierno.

Por lo que, si el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se ha modernizado desde un punto de vista tecnológico para la prestación del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica, en consecuencia es necesario que sus trabajadores de base desde sus sindicatos a los que pertenecen alcancen una innovación organizacional, a fin de aprovechar la calidad y cantidad de capital humano con el que cuentan.

En este sentido, las organizaciones gremiales deben ser más cooperativas, flexibles y democráticas e implementar capacitación entre sus afiliados para que se desempeñen mejor en sus funciones, esto es, un alto desempeño en el cumplimiento de sus funciones, capacitación voluntaria, respeto a la legalidad, por lo que a través de la vía de la negociación podrán adecuadamente solucionar conflictos de trabajo y evitar desgates en los litigios que son muy tardados <sup>136</sup>.

#### **4.8.2. Los Sindicatos como Entorpecedores del Trabajo.**

Los sindicatos del INEGI han caído en una serie de vicios por parte de quienes los dirigen, carecen de identidad de un rumbo para luchar por los intereses de sus agremiados, en virtud de que existen dirigentes sindicales, que se han viciado y han caído en la apatía respecto a los beneficios de los trabajadores, abandonando los verdaderos fines por los cuales se constituyeron como organizaciones sindicales.

La crisis del sindicalismo en el INEGI, se ha manifestado claramente por la incapacidad de sus líderes sindicales, que no han negociado frente al titular del INEGI cada día más, no tomando una aptitud innovadora que puedan liderar correctamente. Sigue prevaleciendo el Estado autoritario y dictaminador que

---

<sup>136</sup> Cfr. ÁNGELES SEVILLA, Alejandro y DÍAZ LEÓN, Arturo. Escenario actual de los sindicatos privados y públicos en México. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alamán, A.C. México. 2013. pp. 172-176.

entorpece el impulso de la prestación del Servicio Público de Información Estadística y Geográfica.

La evolución del sindicalismo, nos servirá para entender las causas que originan el bajo desempeño de los trabajadores de base.

Las organizaciones sindicales, son un instrumento poderoso de justicia para mejorar la distribución del ingreso e incrementar la productividad laboral. Pero si en dichos gremios no se desarrollan los incentivos, ahora son unas organizaciones obsoletas están destinadas a su transformación y/o desaparición

137

Es evidente que estamos ante una nueva cultura laboral basada en la cooperación y productividad, esto es, un mejor desempeño de sus funciones de los servidores públicos de base.

El INEGI durante el periodo en que fue un órgano administrativo desconcentrado, contó con una organización sindical corporativista con el Estado, la cual se rompió a la llegada de los panistas a la presidencia de la República, quienes lo fraccionaron en dos organizaciones sindicales, la primigenia se agrupó con los sindicatos independientes afiliándose a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y la nueva pasó a las filas de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Al pasar el INEGI a ser un organismo autónomo constitucional los sindicatos se debilitaron, dichas organizaciones carecen de procesos democráticos de elección entre sus agremiados, porque sus dirigencias no se han renovado desde hace más de 10 años. Por lo que está pendiente un auténtico sindicalismo que represente los intereses de los trabajadores de base frente al titular del Instituto.

---

<sup>137</sup> Cfr. Idem.

Para un mejor desempeño de los trabajadores de base, es necesario una modernización de las organizaciones sindicales, a fin de romper con el enfoque del conflicto, y que en realidad impide una evolución de los trabajadores de base, éstos crean barreras institucionales que impiden los movimiento hacia las actividades más eficientes en el desempeño de las funciones de los trabajadores de base.

Los sindicatos del Instituto, derivan de una organización gremial de la etapa corporativa, por lo cual son un obstáculo para una nueva etapa de renovación institucional en los nuevos tiempos que requieren servidores públicos de base altamente flexibles y preparados, con tendencias a un mejor desempeño en sus funciones <sup>138</sup>.

Las organizaciones gremiales, deberán transformarse en nuevos sindicatos cooperativos que cumplan con los objetivos de un sistema exitoso entre sus agremiados.

Se ha visto que el desempeño de los trabajadores no sindicalizados, es más alto que el de los sindicalizados, porque los trabajadores sindicalizados son considerados con un desempeño de actividades baja, por lo que las organizaciones gremiales llevan a sus afiliados a un pobre desempeño en sus funciones, afectando el bienestar de su trabajo a un largo plazo.

#### **4.8.3. La integración de los órganos colegiados que forman parte de la estructura del Sistema de Profesionalización del INEGI, excluyente de la participación del Sindicato.**

El Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicado el 8 de mayo del 2009, en el Diario Oficial de la Federación, establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo

---

<sup>138</sup> Cfr. Ibidem. pp. 122-127.

del Sistema del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, éste cuenta con una estructura orgánica para que opere, el artículo 5° del Estatuto señala que dichos órganos que son:

- a) La Comisión del Servicio Profesional de Carrera.
- b) El Comité del Servicio Profesional de Carrera.

La Comisión del Servicio Profesional de Carrera es el órgano colegiado de planeación, coordinación, supervisión y ejecución del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

La Comisión está integrada por los titulares de las áreas del INEGI que son las siguientes:

- La Dirección General de Administración, quien la presidirá.
- La Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas.
- La Dirección General de Estadísticas Económicas.
- La Dirección General de Geografía y del Medio Ambiente, y
- La Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Teniendo como vocales al Contralor Interno como invitado y al titular de la Dirección General Adjunta de Recursos Humanos como Secretario Técnico.

En este contexto, dicha comisión cuenta con las atribuciones que le confieren el dispositivo 7°, del Estatuto, para nuestro caso en particular sólo veremos la que refiere la fracción II, que establece lo siguiente:

“Artículo 7. La Comisión contará con las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Aprobar los mecanismos generales de selección y evaluación del Sistema;...”.

Así mismo, dentro de la estructura orgánica del Sistema del Servicio Profesional de Carrera el Comité, es el órgano de resolución en los procesos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, y separación de los servidores públicos profesionales de carrera en términos de lo dispuesto en el artículo 8° del Estatuto en mención.

El Comité está integrado por los servidores públicos siguientes:

- El Director General Adjunto de Recursos Humanos,
- El Director Administrativo de la Dirección General de Administración,
- El Director Administrativo de la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas.
- El Director Administrativo de la Dirección General de Estadísticas Económicas.
- El Director Administrativo de la Dirección General de Geografía y del Medio Ambiente.
- El Director Administrativo de la Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

- Un representante de la Contraloría Interna con nivel de Director General Adjunto como invitado, y
- El Director del Servicio de Profesionalización como Secretario Técnico.

El Comité tiene las atribuciones que señala el artículo 8° del Estatuto, únicamente resaltaremos los más importantes para nuestro estudio:

“Artículo 8. ...

I. Elaborar las disposiciones normativas para la operación del Sistema y presentarlas a la Comisión;...

IV. Aprobar los programas de capacitación del Sistema; ...

VII. Resolver la separación de los Servidores Públicos Profesionales de Carrera por el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en el presente Estatuto y en las demás disposiciones normativas que de él deriven; ...

VIII. Resolver los recursos de reconsideración;

X. Integrar el Catálogo de Puestos y Perfiles que comprende el Sistema; ...”.

Como podemos observar, los citados órganos colegiados forman parte de la estructura orgánica para la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, es claro, que en éstos no se incluye a los sindicatos, pero si a la contraloría interna, que en si es el órgano de control del INEGI, nada tiene que ver en materia laboral, ya que carece de competencia material para entrometerse de los asuntos del orden laboral.

Ahora bien, el artículo 9°, del Estatuto refiere a los dos Subsistemas que son del personal de confianza y base, luego entonces, es necesario que los sindicatos estén incluidos en los órganos colegiados, para una mayor equidad, ello es así, porque en el Estatuto incluye a los trabajadores de base en el Subsistema del personal de base, al estar incluidos este grupo de servidores públicos, estén en un estado de indefensión, por lo que si el Estatuto no es reformado, es indispensable que los sindicatos estén incluidos en dichos órganos colegiados, porque es inconcebible que el órgano fiscalizador del INEGI, tenga participación cuando no está dentro de su ámbito de competencia la materia laboral.

Consideramos, que debe estar un representante de cada sindicato en los órganos colegiados que se han mencionado, porque el objetivo de los sindicatos es velar por los intereses de sus agremiados, porque éstos pueden negociar la integración de los trabajadores del INEGI en el catálogo de puestos y perfiles que comprenden el Sistema, esto a fin de que se evite que trabajadores de base sean catalogados como de confianza.

Ahora bien, si no se permite que los sindicatos sean parte de los órganos colegiados, entonces debe hacerse una reforma al Estatuto para que los trabajadores de base sean excluidos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, ello en razón de que las Condiciones Generales de Trabajo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tienen por objeto regular el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento, que en el caso similar del Estatuto es la separación que en si es un despido con justificación.

En el estricto sentido del derecho del trabajo, los servidores públicos de base no deben formar parte del Subsistema del Servicio Profesional de Carrera, por las siguientes consideraciones:



I. Están regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que le otorga el derecho a la estabilidad en el empleo.

II. Están regulados por las Condiciones Generales de Trabajo que norman el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento. Es así, que el artículo 87 de la Ley Federal Burocrática señala textualmente que:

“Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años”.

En este tenor, si los sindicatos no están incluidos en los órganos colegiados del Sistema del Servicio Profesional de Carrera por legalidad y equidad resulta necesario que el Estatuto sea reformado, con el fin de acatar y apegarse al marco jurídico establecido para los trabajadores de base.

#### **4.9. Propuestas.**

Una vez hecho un análisis de Estatuto y las normas del Sistema del Servicio Profesional de Carrera; consideramos que la inclusión de los trabajadores de base al Servicio Profesional de Carrera, es ilegal porque la Junta de Gobierno no cuenta con la competencia material y territorial para emitir ordenamientos para regular las relaciones de trabajo de los trabajadores de base, toda vez que la relación de trabajo se entiende con el titular del INEGI, que en el caso que nos ocupa es el Presidente de dicho Instituto.

En consecuencia, las disposiciones que regulan las relaciones laborales de los trabajadores de base son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo.

En nuestro estudio, en lo particular consideramos que al ser ingresados al Sistema del Servicio Profesional de Carrera se nulifican los derechos adquiridos de los trabajadores de base que prestan sus servicios al INEGI, en virtud de que este grupo cuenta con estabilidad en el empleo según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley Federal Burocrática, la cual no debe ser condicionada, por un Estatuto que es inferior a la Ley, lo que lleva la ilegalidad de los actos administrativos emitidos por la Junta de Gobierno.

Es así, que el Subsistema de personal de base no tiene razón de ser, esto es así, porque este grupo de trabajadores ya cuenta con disposiciones legales para su ingreso al INEGI, así como para su desarrollo en sus servicios que prestan que deben ser de alta calidad y eficiencia en ejecución, como lo estudiamos a lo largo del presente capítulo.

Por ello, el Estatuto es ilegal y además tiene demasiadas lagunas en lo que corresponde al Subsistema de trabajadores de base, si la intención de la Junta de Gobierno del INEGI, fue la de crear disposiciones encaminadas a regular a los trabajadores de confianza otorgando a ellos una estabilidad en el trabajo condicionada, incorporando para ello a sus trabajadores al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, perdió de vista que los trabajadores de base ya contaban con el derecho a la estabilidad en el trabajo, la cual emana de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente en su artículo 6° de la Ley y, el ingreso al INEGI está regulado por las Condiciones Generales de Trabajo.

Además la Junta de Gobierno no cuenta con las atribuciones para emitir normas de ingreso, evaluación y separación de dichos trabajadores, porque va más allá de lo que establece la Ley Federal Burocrática, ello es así, en virtud de que el artículo 2° dispone que, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y los trabajadores de base a su servicio.

Es así que las Condiciones Generales de Trabajo vigentes en el INEGI, son el ordenamiento que regula las relaciones de trabajo de dichos trabajadores, en su Capítulo II, artículo 7, fracciones I y VI, están contemplados los requisitos para el ingreso de los trabajadores de base en el organismo autónomo constitucional.

En este tenor, las disposiciones del Servicio Profesional de Carrera contenidas en el Estatuto y las normas que lo regulan no pueden estar sobre la Ley y las citadas Condiciones de Generales de Trabajo, ya que la facultad que la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica otorga a la Junta de Gobierno en su numeral 77, fracción XIV, es sólo para aprobar las políticas para la administración de los recursos humanos, en particular es únicamente para los trabajadores de confianza quienes están excluidos de la protección que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende no tienen estabilidad en el empleo. Por lo que, la emisión de este acto administrativo es del todo inválido o anulable porque se emitió por un órgano incompetente que rebasó el límite de su competencia <sup>139</sup>.

Es evidente, que la Junta de Gobierno al emitir el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera se extralimitó en sus atribuciones, además nunca le tomó en cuenta a los sindicatos del INEGI su opinión, aunque haya sido sólo por atención y no por equidad.

Se señaló en el presente capítulo, que al estar incluido dicho grupo de trabajadores en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera se crea un problema de carácter colectivo, porque el trato es desigual ya que la Junta de Gobierno no tomó en cuenta la legislación que los regula, ni a las organizaciones sindicales a las que pertenecen.

---

<sup>139</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN y TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 2013. p. 408.

Luego entonces, el Estatuto y el acuerdo en donde se expiden las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera, al incluir a los trabajadores de base en dicho Sistema, nulifica los derechos adquiridos de este grupo de trabajadores, porque los ordenamientos incorporan a éste grupo de servidores públicos en el Subsistema en estudio.

Por las razones antes señaladas, proponemos que sólo deben estar el Subsistema de personal de confianza, en estricto apego a lo establecido en el numeral 5° de la Ley Federal Burocrática y a la Jurisprudencia que referimos a lo largo del presente capítulo de los trabajadores de confianza.

Es por ello que, los servidores públicos de base no debe de estar incluidos en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en razón de que gozan de plenos derechos en cuanto a la estabilidad y escalafonarios tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Condiciones Generales de Trabajo, por ello deben ser totalmente excluidos del Estatuto y de las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Ahora bien, el Estatuto contraviene el principio de legalidad, esto es así, ya que al ser un ordenamiento emitido por la Junta de Gobierno pormenoriza y hace posible la aplicación y ejecución de un Sistema profesional de carrera, sin embargo, éste no puede estar por encima de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Atendiendo a los principios de reserva de la Ley, esto es, la subordinación jerárquica derivados del principio de legalidad, el Estatuto no debe incluir en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera al personal de base, porque invade la esfera de competencia y aplicación de la Ley Federal Burocrática.

Así mismo, proponemos que la Junta de Gobierno sólo incluya en los ordenamientos en estudio a los trabajadores de confianza, a quienes se les confiere la estabilidad en el empleo, y deberá tomar en cuenta que la denominación al puesto, no determina la categoría de confianza, ya que deberá

de estarse a la naturaleza de las funciones, lo anterior lo apoya las jurisprudencias que hemos citado en el presente capítulo.

Por otro lado, proponemos que los sindicatos deben hacer el equilibrio entre los trabajadores de base con el Estado-Patrón (INEGI), para estar en posibilidades reales de obtener un pacto con el Presidente del Instituto, en virtud de que los trabajadores de base desde la perspectiva laboral no deben estar incluidos en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Por ello, deben impulsar una modificación al Estatuto en análisis, para que sean excluidos los trabajadores de base del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, esto es así, ya que la Ley Federal Burocrática en su artículo 6° les otorga la estabilidad en el empleo y únicamente podrán ser cesados en los términos dispuestos en el numeral 46 de la misma.

En este contexto, tenemos que se implementó un cambio en la mejor y eficiente prestación de sus servicios en el INEGI, que en si es un cambio institucional en forma gradual, que está sujeto a errores, dentro de las disposiciones normativas del Servicio Profesional de Carrera se integran a los trabajadores de base, confiamos en la buena fe de las instituciones y en este sentido consideramos que fueron incluidos por error.

El cambio en el INEGI, tiene por objeto implementar una mejora en el nivel de eficiencia y desempeño de los servidores públicos al servicio de éste, para ello proponemos que se debe tomar en cuenta a los sindicatos que agrupan a los trabajadores de base, porque dichas organizaciones constituyen la fuente más importante para ese cambio a un mediano plazo.

Por lo que una reforma, al Estatuto tiene como consecuencia una revolución Institucional que reacciona ante dicho cambio, por ello las partes deben negociar una modificación al Estatuto, para ello se requiere del Presidente del INEGI y las organizaciones sindicales que fijen las reglas para excluir a los

trabajadores de base de la aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin de que establezcan las medidas claras en un ambiente de certidumbre para que los trabajadores de base tengan un mayor aprendizaje que ello conlleve a una intensidad en la mejor y eficiente prestación de sus servicios en un máximo desempeño de sus funciones, ya que el objetivo del Estatuto es de incorporar a los mejores candidatos a ocupar los puestos que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

El Estatuto debe ajustarse al marco jurídico laboral, a fin de que los límites del actuar Institucional, corresponda a la autoridad jurisdiccional competente para la correcta interpretación de la aplicación de la legalidad en caso de extralimitarse, la cual puede corregir las arbitrariedades de la Junta de Gobierno.

Para una mejor equidad, como una segunda alternativa proponemos que debe estar un representante de cada sindicato en los órganos colegiados que integran el Sistema como son la Comisión y el Comité de Servicio Profesional de Carrera, respectivamente, porque el objetivo de los sindicatos es velar por los intereses de sus agremiados, porque éstos pueden negociar la integración de los trabajadores del INEGI en el catálogo de puestos y perfiles que comprenden el Sistema, esto a fin de que se evite que los trabajadores de base sean catalogados como de confianza.

Ahora bien, si no se permite que los sindicatos sean parte de los órganos colegiados que son la Comisión y el Comité de Servicio Profesional de Carrera, entonces debe hacerse una reforma al Estatuto para que los trabajadores de base sean excluidos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, ello en razón de que las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía tienen por objeto regular el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento, que

en el caso similar del Estatuto es la separación, que en si es un despido con justificación.

En el estricto sentido del derecho del trabajo, los servidores públicos de base no deben formar parte del Subsistema del Servicio Profesional de Carrera, por las siguientes consideraciones:

I. Están regulados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que le otorga el derecho a la estabilidad en el empleo.

II. Están regulados por las Condiciones Generales de Trabajo que norman el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento.

En este tenor, si los sindicatos no están incluidos en los órganos colegiados del Sistema del Servicio Profesional de Carrera por legalidad y equidad resulta necesario que el Estatuto sea reformado, con el fin de acatar y apegarse al marco jurídico establecido para los trabajadores de base.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estatuto y las normas del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, ambos ordenamientos emitidos por la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con su entrada en vigor causan perjuicio a los derechos adquiridos de los trabajadores de base al servicio del INEGI, esto es así, porque dicho Sistema tiene por objeto establecer el Servicio Profesional de Carrera que garantice el acceso al Instituto, en igualdad de condiciones con base en el mérito, así como para el desarrollo adecuado en el desempeño de sus funciones y el derecho a la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza en forma condicionada.

**SEGUNDA.-** Los trabajadores que venían prestando sus servicios al entonces Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática quedaron sujetos a los mecanismos de ingreso al Sistema del Servicio Profesional de Carrera para que las plazas que venían ocupando ingresaran a éste, dicho Sistema está conformado por dos Subsistemas, el de personal de confianza y el de base.

Luego entonces, el Estatuto y el acuerdo en donde se expiden las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera, al incluir a los trabajadores de base en dicho Sistema, nulifica los derechos adquiridos de este grupo de trabajadores de base, además la Junta de Gobierno no tiene competencia material y territorial para emitir ordenamientos para regular las relaciones de trabajo de los trabajadores de base, toda vez que la misma, se entiende con el titular del INEGI, que en el caso que nos ocupa es el Presidente del Instituto.

**TERCERA.-** En consecuencia, las disposiciones que regulan las relaciones laborales de los trabajadores de base son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; por lo que al ser ingresados al Sistema del Servicio Profesional de Carrera se nulifican los derechos adquiridos



de los trabajadores de base que prestan sus servicios al INEGI, en virtud de que este grupo cuenta con estabilidad en el empleo según lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley Federal Burocrática, al ser el Estatuto y las normas inferiores a la Ley, son del todo ilegales los actos administrativos emitidos por la Junta de Gobierno.

**CUARTA.-** El Subsistema de personal de base no tiene razón de ser, toda vez que, dichos trabajadores ya cuentan con disposiciones legales para su ingreso al INEGI, así como para su desarrollo en sus servicios que prestan que deben ser de alta calidad y eficiencia en ejecución, como son las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**QUINTA.-** El Estatuto es ilegal, además tiene lagunas en lo referente al Subsistema de trabajadores de base, pierde de vista que éstos, ya tienen el derecho a la estabilidad en el trabajo, la cual emana de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisamente en su artículo 6°, el ingreso al INEGI está regulado por las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en éstas se regulan el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de sus efectos, que en el caso similar del Estatuto, es la separación que en si es un despido con justificación; por lo que la Junta de Gobierno no cuenta con las atribuciones para emitir normas de ingreso, evaluación y separación de dichos trabajadores de base, pues va más allá de la Ley.

**SEXTA.-** Las disposiciones del Servicio Profesional de Carrera contempladas en el Estatuto y las normas, no pueden estar sobre la Ley y las Condiciones de Generales de Trabajo, porque la facultad que la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica le otorga a la Junta de Gobierno en su artículo 77, fracción XIV, es únicamente para aprobar las políticas para la

administración de los recursos humanos, aplicables sólo a los trabajadores de confianza quienes están excluidos de la protección que otorga la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por ende no tienen estabilidad en el empleo.

**SÉPTIMA.-** Por lo tanto, la Junta de Gobierno del INEGI, al emitir el Estatuto y las normas del Sistema del Servicio Profesional de Carrera se extralimitó en sus atribuciones, omitió tomar en cuenta las opiniones de los sindicatos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, aunque fuese sólo por atención y equidad, al haber incluido a los trabajadores de base en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera creó un problema de carácter colectivo de legalidad, no tomó en cuenta la legislación que los regula, ni a las organizaciones sindicales a las que pertenecen, ya que existen dos organizaciones sindicales en dicho ente autónomo.

**OCTAVA.-** Es así que aseguramos que, sólo deben estar en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en estricto apego a lo establecido en el artículo 5° de la Ley Federal Burocrática y a la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los trabajadores que deben ser considerados de confianza.

**NOVENA.-** Por la situación anterior, los servidores públicos de base no deben de estar incluidos en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en razón de que gozan de plenos derechos en cuanto a la estabilidad en el empleo y escalafonarios tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como en la Condiciones Generales de Trabajo, por ello debe ser totalmente excluidos del Estatuto y de las normas para la operación del Servicio Profesional de Carrera.

**DÉCIMA.-** Afirmamos que el Estatuto y las normas Sistema del Servicio Profesional de Carrera contravienen el principio de legalidad, esto es así, ya que al ser ordenamientos emitidos por la Junta de Gobierno pormenoriza y hace

posible la aplicación y ejecución de un Sistema del Servicio Profesional de Carrera, pero para el caso de los trabajadores de base, éste no puede estar por encima de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues se debe atender el principio de reserva de la Ley, esto es, la subordinación jerárquica derivados del principio de legalidad, el Estatuto y las normas no deben incluir al personal de base, ya que invade la esfera de competencia y aplicación de la Ley Federal Burocrática.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Sin embargo, consideramos que la Junta de Gobierno únicamente debe incluir en los ordenamientos en estudio a los trabajadores de confianza, porque a dicho grupo de trabajadores les confiere la estabilidad en el empleo en forma condicionada, debiendo tomar en cuenta que la denominación al puesto, no determina la categoría de confianza, ya que deberá de estarse a la naturaleza de las funciones, lo anterior lo apoya las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** En el remoto caso de que se siga incluyendo a los trabajadores de base, afirmamos que los sindicatos deben hacer el equilibrio entre dicho grupo de trabajadores con el Estado-Patrón (INEGI), para estar en posibilidades reales de obtener un pacto con el Presidente del Instituto, en virtud de que los trabajadores de base desde la perspectiva laboral no deben estar incluidos en el Estatuto del Sistema del Servicio Profesional de Carrera a fin de que se impulse una modificación al mismo y a las normas, para que sean excluidos los trabajadores de base del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, esto es así, ya que la Ley Federal Burocrática en su artículo 6° les otorga la estabilidad en el empleo y únicamente podrán ser cesados en los términos dispuestos en el numeral 46 de la misma.

**DÉCIMA TERCERA.-** Es procedente que se implemente un cambio en la mejor y eficiente prestación de sus servicios en el INEGI, que en si es un cambio institucional en forma gradual, que está sujeto a errores, dentro de las disposiciones normativas del Sistema del Servicio Profesional de Carrera se

integran a los trabajadores de base por desconocimiento del orden jurídico que los regula, confiamos en la buena fe de las instituciones para que se conceda una reforma adecuada al marco legal.

**DÉCIMA CUARTA.-** Ahora bien, el cambio en el INEGI tiene por objeto implementar una mejora en el nivel de eficiencia y desempeño de los servidores públicos al servicio de éste, para ello, es necesario que se tomen en cuenta a los sindicatos que agrupan a los trabajadores de base, porque existen dos organizaciones sindicales en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, éstas constituyen la fuente más importante para ese cambio a un mediano plazo.

**DÉCIMA QUINTA.-** Es procedente una reforma, al Estatuto y a las normas para llevar a cabo una revolución Institucional que reaccione ante dicho cambio, por ello las partes deben negociar una modificación al Estatuto, por consecuencia, se requiere del Presidente del INEGI y de las organizaciones sindicales que fijen las reglas para excluir a los trabajadores de base de la aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin de que establezcan las medidas claras en un ambiente de certidumbre para que los trabajadores de base tengan un mayor aprendizaje, que ello conlleve a una intensidad en la mejor y eficiente prestación de sus servicios en un máximo desempeño de sus funciones, ya que el objetivo del Estatuto es de incorporar a los mejores candidatos a ocupar los puestos que integran el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

**DÉCIMA SEXTA.-** Ahora bien, si no se permite que los sindicatos sean parte de los órganos colegiados que son la Comisión y el Comité de Servicio Profesional de Carrera, entonces debe hacerse una reforma al Estatuto para que los trabajadores de base sean excluidos del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, ello en razón de que, los servidores públicos de base no deben formar parte del Subsistema del Servicio Profesional de Carrera, pues encuentran su regulación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que les otorga el derecho a la estabilidad en el empleo y las Condiciones Generales de

Trabajo que norman el ingreso, la intensidad y calidad del trabajo, los derechos y obligaciones, el escalafón, así como la capacitación y adiestramiento, los estímulos y recompensas, la suspensión temporal de los efectos del nombramiento y la terminación de los efectos del nombramiento.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. “Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado”. Segunda edición. Porrúa. México. 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Octava edición. Porrúa. México. 1988.
3. ÁNGELES SEVILLA, Alejandro y DÍAZ LEÓN, Arturo. Escenario Actual de los Sindicatos Privados y Públicos en México. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Lucas Alamán. México. 2013.
4. BOLAÑOS LINARES, Rigel. Derecho Laboral Burocrático. Porrúa. Segunda edición. México. 2007.
5. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. PAC. México. 1985.
6. CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Individual del Trabajo Burocrático. Cárdenas editor. México. 2002.
7. DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Sexta edición. Porrúa. México. 1996.
8. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima cuarta edición. Porrúa. México. 2001.
9. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Décima quinta edición. Porrúa. México. 2001.

10. DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima edición. México. Porrúa. 1985.
11. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Sexta edición. Porrúa. México. 1991.
12. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésima novena edición. Porrúa. México. 1989.
13. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. “Segundo Curso”. Harla. México. 1991.
14. MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. PAC. México. 1992.
15. MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1995.
16. REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. El Derecho Burocrático en México. Tomo I. Secretaria de Gobernación. México. 2006.
17. REYNOSO CASTILLO, Carlos. Curso de Derecho Burocrático. Porrúa. México. 1999.
18. SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Volumen I. Editorial Oficina de Asesores del Trabajo. México. 1967.
19. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN y TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. El Derecho Laboral Burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. México. 2013.

20. TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. Actualización de Derecho Burocrático. México. 1995.

### LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.disputados.gob.mx>.
2. Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical. <http://www.scjn.gob.mx>.
3. Ley Federal del Trabajo, Ley reglamentaria del Apartado A) del artículo 123 Constitucional. <http://www.disputados.gob.mx>.
4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional. <http://www.disputados.gob.mx>.
5. Legislación Burocrática Federal. “Legislación, Doctrina, Jurisprudencia”. HERRÁN SALVATTI, Mariano, QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Porrúa. México. 1986.
6. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. <http://www.disputados.gob.mx>.
7. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. <http://www.inegi.org.mx>.



8. Reglamento Interior del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2009. <http://www.inegi.org.mx>.
9. Condiciones Generales de Trabajo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Depositadas en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el 22 de mayo del 2009. <http://www.inegi.org.mx>.
10. Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2009. <http://www.inegi.org.mx>.
11. Normas para regular la Operación del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 2010. <http://www.inegi.org.mx>.
12. Acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía por el que se Autoriza la Publicación de la Estructura Ocupacional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para el ejercicio fiscal 2012. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero del 2012. <http://www.inegi.org.mx>.
13. Acuerdo por el que se Modifican las Políticas para la Aplicación de los Artículos Transitorios Sexto y Séptimo del Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo del 2011. <http://www.inegi.org.mx>.
14. Decreto por el que se Declaran Reformados los Artículos 26 y 73 Fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 7 de abril de 2006. <http://www.inegi.org.mx>.

**JURISPRUDENCIA**

1. LA SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. Novena Época, Registro: 193868, Instancia: Pleno, Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Mayo de 1999, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: P./J. 43/99, página: 5.
  
2. TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, PRUEBA DEL CARACTER DE. Jurisprudencia. Materia(s). Novena Época Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Septiembre de 1996, p. 580, tesis I.5o.T. J/8, Jurisprudencia, Laboral.
  
3. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS. Jurisprudencia. Materia(s): Laboral Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Noviembre de 2004 Tesis: 2a./J. 160/2004 Página: 123.
  
4. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA DETERMINAR SI TIENEN UN NOMBRAMIENTO DE BASE O DE CONFIANZA, ES NECESARIO ATENDER A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE DESARROLLAN Y NO A LA DENOMINACIÓN DE AQUÉL. Jurisprudencia. Laboral Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Febrero de 2006. Página. 10. Tesis P./J. 36/2006.

## DICCIONARIOS

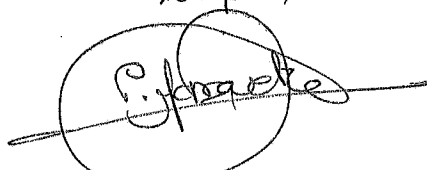
1. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Séptima edición. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2009.
2. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. “Derecho Administrativo”. Volumen 3. Segunda edición. Editorial Oxford. México. 2000.
3. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. España. 2015. <http://www.rae.es/> <http://lema.rae.es/drae/?val=sistema+>.

## OTRAS FUENTES

1. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. Que es el INEGI. Sexta Reimpresión. México. 1992.
2. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. Una Institución Sólida y Moderna. México. 2010.
3. COVARRUBIAS TERRON, Fabiola. La Libertad Sindical y los Trabajadores al Servicio del Estado. Tesis Profesional. México. 2002.
4. RUIZ MORENO, Guillermo Ángel. “La idea de los derechos laborales y de seguridad social, ante eventuales cambios legislativos”. Una aproximación conceptual. Revista Latinoamericana de Derecho Social. Num., 8 enero-

junio de 2009. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx), Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

5. FLORES, Nancy "Despidos en el INEGI". Revista Contralínea Periodismo de Investigación. México. 2004. <http://www.contralinea.com.mx>.
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Manual de Organización Específico. Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas. México. 2013. <http://www.inegi.org.mx>.
7. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Manual de Organización Específico. Dirección General de Geografía y Medio Ambiente. México. 2013. <http://www.inegi.org.mx>.
8. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI. México. 1993. <http://www.inegi.org.mx>.
9. Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México. 2000. <http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado2.html>.

Yo. Bo.  


10. AGOSTO 2015.

