

CAPÍTULO IV: LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PUBLICO.....	557
1. <i>El Reconocimiento del Derecho al cargo para los Funcionarios: Una Desigual Situación Actual</i>	559
2. <i>Problemas de la Implantación de la Estabilidad en México</i>	564

CAPITULO IV

LA ESTABILIDAD O INAMOVILIDAD EN EL EMPLEO PUBLICO

1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL CARGO PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS: UNA DESIGUAL SITUACION ACTUAL

Del análisis de la LFTSE se desprende la idea que la estabilidad de los "trabajadores al servicio del Estado", que en la práctica se conoce como inamovilidad, solo opera en favor de los "trabajadores de base", que son aquellos que ocupan los cargos más bajos en la estructura de la administración pública federal mexicana. No obstante la propia ley no define claramente lo que debe entenderse por inamovilidad, resultando preciso para aclarar el concepto acudir tanto a la Ley Federal del Trabajo como a los principios generales del derecho, al amparo de lo previsto en el texto del artículo 11 de la LFTSE.

La inamovilidad se encuentra consignada en principio por la fracción XXII del apartado A del artículo 123 constitucional para los trabajadores en general y en la fracción IX del apartado B para los trabajadores al servicio del Estado. En efecto, el derecho a la estabilidad en el empleo o inamovilidad encuentra su antecedente en una disposición de carácter laboral que prohíbe al patrón cualquiera que este sea separar de su empleo a un trabajador sin justa causa.

La idea de la estabilidad en el trabajo ciertamente fué una creación del Constituyente de QUERETARO, apareciendo en nuestro derecho, según frase que ha hecho fortuna, como una de las manifestaciones mas cristalinas de la justicia

social. En palabras de Mario DE LA CUEVA (1), "su finalidad inmediata es el vivir hoy y en el mañana inmediato, su finalidad mediata es preparar el vivir del trabajador en la adversidad y en la vejez".

La misma fracción XXII contempla un caso de excepción a la regla de la inamovilidad al establecer que: "La ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización". Por su parte los casos en que el patrón queda eximido de la obligación de reinstalar al trabajador se encuentran señalados en el artículo 49 de la LFT.

Por lo que respecta a los "trabajadores al servicio del Estado" la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional expresa que: "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley". No obstante la LFTSE sólo otorga dicha inamovilidad a los "trabajadores de base". En el artículo 6 señala: Son trabajadores de base: los no incluidos en la enumeración anterior (se refiere a la de los trabajadores de confianza) y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de 6 meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente".

Este artículo 6 supera notoriamente lo expresado en la fracción XXII del apartado A, pero excluye injustificadamente de los beneficios de dicha inamovilidad a los trabajadores de confianza. Esta inamovilidad se consagra por tanto exclusivamente en favor de los "trabajadores de base",

(1) "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo... cit ". Pág. 219

no tiene más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos que prevé el artículo 46 de la propia ley. La referida disposición establece que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: "...". De entre las causas que señala el artículo se destacan entre otras: la renuncia, el abandono de empleo, las faltas de probidad u honradez, los actos inmorales cometidos durante el trabajo, las faltas derivadas del incumplimiento de las condiciones generales de trabajo, etc.

En el estado actual del tema por tanto la estabilidad en el empleo se otorga exclusivamente a los "trabajadores de base", no otorgando dicho derecho al colectivo de los llamados "trabajadores de confianza". En principio podría pensarse que siendo la LFTSE una norma exclusiva para los trabajadores de base, dada la exclusión que de los de "confianza" hace el artículo 8 de la misma, esta no podía ampliar tal derecho a esta clase de trabajadores, por no encontrarse sujetos a su ámbito de aplicación. Incluso parece justificable que el legislador haya remitido la cuestión al Estatuto especial que en último extremo debió de haberse elaborado para esta clase de trabajadores, el cual quedó olvidado tras la promulgación de la ley.

Sin embargo, aunque el anterior razonamiento nos parece válido, pudiera también pensarse -no sin razón- que el olvido fuese premeditado, ya que el conceder inamovilidad a los "trabajadores de confianza" hubiese supuesto una pérdida considerable al poder que posee el Presidente para nombrarlos y removerlos libremente, lo que le hubiera significado perder uno de los máximos privilegios que le otorga nuestro sistema político.

En definitiva, tal y como se ha descrito el problema, la carencia de estabilidad para los trabajadores de confianza supone la subsistencia del "spoils system" o sistema de botín, sistema absolutamente superado en los países más evolucionados. Este peculiar principio de botín acarrea toda una serie de grandes inconvenientes tanto para el personal, como para la buena marcha de los asuntos del Estado. Precisamente uno de los objetivos fundamentales en la lucha por el otorgamiento de inamovilidad para estos trabajadores es evitar que los cambios políticos alteren la marcha de los asuntos públicos; aunque los dirigentes cambien, la idea debe ser conservar la estructura gubernamental intacta, de manera que sea posible proseguir con los proyectos y programas a largo plazo.

El sistema de despojo actual no contribuye en nada a la continuidad de las obras de Gobierno, dada la omnímoda facultad del Ejecutivo en el nombramiento y remoción de cerca de 20 mil funcionarios importantes de la Federación. En este punto -como en muchos otros- se puede señalar la urgente necesidad de un cambio de situación, ya que no es posible seguir aceptando que con la llegada de un nuevo Presidente y en algunos casos de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc; se vean afectados profundamente los derechos de una parte muy importante de los trabajadores al servicio del Estado. Esta irrupción funcional es un fenómeno político del que se resiente -no quede la menor duda- toda la estructura del Gobierno Federal.

Por desgracia, de sexenio en sexenio el cambio de funcionarios adquiere proporciones de desbandada, que en nada beneficia cualquier programa de Gobierno proyectado a largo plazo. Lo peor resulta que éste éxodo no tiene únicamente sentido político. Jurídicamente está perfectamente fundamentado, ya que la LFTSE al hacer la

ejemplo PIQUEMAL (2) aluden a un tercer grupo cuyas funciones públicas se han ido organizando en base a criterios puramente pragmáticos, donde no ha habido necesidad de basar estas organizaciones en principios jurídicos claros y precisos. Tal es el caso de Gran Bretaña y de los Países Bajos, así como el de los Estados Unidos de América. Dicho lo anterior, es oportuno señalar que la mayoría de los países que se rigen por el Derecho Administrativo o Estatutario organizan sus funciones públicas con base en el sistema de carrera, en tanto que el resto lo hace en torno al sistema de empleo o de puestos de trabajo.

Seguidamente se describen las características más importantes de los dos sistemas de estructuración anteriormente aludidos, así como su incidencia en la provisión de puestos de trabajo, para a partir de ahí ponerlas en conexión con nuestra realidad actual, formulando en su caso propuestas de reforma.

1.1. El Sistema de Empleo

El sistema de empleo es el más simple de los sistemas de estructuración de los funcionarios. Se trata del sistema utilizado en cualquier gran organización empresarial y apenas si se distinguen diferencias según se utilice en una Administración o en otra. La idea clave sobre la que descansa este sistema de estructuración es la del puesto de trabajo, que se puede definir como la unidad estructural básica, integrada por el conjunto de tareas y responsabilidades asignadas por la autoridad competente a una

(2) PIQUEMAL, Marcel. "Problématique Generale sur la Carrière et l'Emploi dans la Fonction Publique Contemporaine". R.F.A.P. Nº 25, pág. 43 y ss. París, 1983

ventajas que el reconocimiento de este derecho acarrearía sería de un lado la continuidad y culminación de los planes de Gobierno y del otro la profesionalización del funcionario en las áreas o especialidades en las cuales desarrollaría su carrera administrativa.

Sin duda, el reconocimiento de este derecho para los funcionarios profesionales, significa por su importancia uno de los grandes cambios administrativos que exigirá modificar correlaciones de interés y no poco debate, pero todo ello se compensa con las grandes ventajas que nos aportaría tanto desde el punto de vista del personal, evitando la inseguridad, la falta de motivación, el servilismo y la lealtad al superior jerárquico; como desde el punto de vista institucional, desterrando las perturbaciones que ocasionan a la Administración los cambios incesantes en los mandos directivos, así como el despido injustificable de funcionarios competentes de su puesto de trabajo, sólo por no gozar del favor de su nuevo superior jerárquico.

La estabilidad en el trabajo para los funcionarios profesionales de nuestra Administración Pública debe constituir un principio de carácter permanente, porque todo funcionario que sabe que su permanencia en la Administración ya no depende del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, actuará en aplicación de su conciencia ética y para el interés general.

2. PROBLEMAS DE LA IMPLANTACION DE LA ESTABILIDAD EN MEXICO

Hemos descrito ya en el epígrafe anterior, cuál es la situación actual con respecto a tan importante tema. De igual modo hemos señalado los grandes inconvenientes que el desigual reconocimiento de este derecho ha ocasionado en el

funcionamiento de nuestra Administración Pública, y finalmente hemos insistido en la necesidad de extender dicho reconocimiento a un colectivo tan importante como numeroso: el de los trabajadores de confianza.

Ahora bien, cabría preguntarnos ¿Cómo encajaría en la idiosincrasia de este colectivo la inamovilidad o estabilidad en el empleo? ¿No sería un estímulo a la pasividad, al conformismo o a la falta de iniciativa o evolución? Sin duda, éstos son riesgos que se corren, que sin embargo a nuestro juicio no pueden desaconsejar el reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad, si bien resulta preciso acompañarlo fundamentalmente de estímulos adecuados que bien podrían sintetizarse de un lado en retribuciones dignas y del otro en expectativas de ascenso, esto es, en una auténtica Carrera Administrativa. En todo caso, las ventajas que se pueden obtener son notoriamente superiores a los efectos negativos que dicho reconocimiento produciría. Sobre todo si unimos a este reconocimiento, el ingreso por sistemas objetivos en la Administración Pública.

El mejor ejemplo de que el reconocimiento de esta inamovilidad o estabilidad encajaría positivamente en este colectivo de "trabajadores de confianza", es el caso de los "trabajadores de base" que gozan de este derecho y que en buen número trabajan con entusiasmo e iniciativa.

Como se ha señalado anteriormente ellos son las piezas clave que consiguen que la Administración no se derrumbe y que mal que bien continúe marchando y obteniendo resultados. (Ver Supra). La anterior afirmación es sintomática de que el reconocimiento de dicho derecho para el colectivo de los trabajadores de confianza operaría en igual sentido.

Aún más, en este mismo sentido si unimos la estabilidad al

hecho del ingreso en la Administración Pública por sistemas objetivos, las ventajas que se podrían obtener entonces resultan doblemente beneficiosas. Entre nosotros por ejemplo el binomio selección objetiva-estabilidad actuaría como un elemento incentivador para los aspirantes, sabedores de que si bien es cierto que tendrán que superar una etapa dura de preparación de las pruebas de acceso, una vez aprobado dicho proceso selectivo ingresarán a la Administración con una condición de funcionario de por vida. Incluso si acertamos a organizar una función pública democrática -como lo deseamos- basada en el mérito y la capacidad, mucho del descrédito actual del colectivo funcionarial iría decreciendo, con apoyo de un funcionariado competente y lo más importante con una clase directiva estable. Todo lo que no sea esto, es simple y llanamente engañarse.

En un país que como el nuestro, el agobio económico supera ya los límites de lo imaginable, el reconocimiento u otorgamiento del derecho al cargo para este colectivo de funcionarios, que integran en su mayor parte la clase directiva de la Administración Pública mexicana constituirá un factor muy importante para que el Estado en su conjunto deje de ser simplemente el primer empleador, para convertirse en el agente de las transformaciones sociales.

En todo caso, no sólo es función de estas reflexiones apoyar la propuesta de soluciones concretas, sino también suscitar un debate sobre las mismas. Sea como fuere, es preciso subsanar la desigual situación cualquiera que haya sido la causa de la misma. No hacerlo es tanto como asumir, a nuestro modesto entender, una actitud irresponsable.

En efecto, si en verdad deseamos un nuevo rostro para nuestra Administración Pública, es preciso insistir en que el reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad es una

condición indispensable para lograr una función pública profesionalizada. En las actuales condiciones dicha profesionalización no se ha logrado en virtud de los continuos cambios y vaivenes, lo que origina de un lado incertidumbre en la conservación del puesto de trabajo dada la llegada de personal nuevo y no experimentado y del otro por la frustración y desaliento que origina en el funcionario una ocupación periódica cuando no fugaz o meteórica. Estas dos razones por sí solas, avalan suficientemente la propuesta del reconocimiento de la estabilidad o inamovilidad. En ese sentido, la estabilidad o inamovilidad no sólo son derechos del personal al servicio de la Administración, sino también visto desde una panorámica más amplia, criterios ordenadores de una función pública racionalizada. En definitiva, revisten pues un doble carácter: a favor de los servidores públicos y a favor también de la propia Administración.