

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

La estabilidad en el empleo consiste en el derecho que se le reconoce al trabajador de permanecer en el cargo que se desempeña, a no ser despedido sin causa debidamente justificada por el funcionario competente y, en caso de despido injustificado, a ser reinstalado o indemnizado.

El Dr. José Dávalos la define como “el derecho del trabajador a permanecer en sus funciones en tanto subsiste la materia de trabajo y a percibir los beneficios consecuentes”

Para los servidores públicos se conoce como inamovilidad en el empleo, esto es, el funcionario tiene derecho a permanecer indefinidamente en su cargo, salvo en que incurra en alguna causal atribuible a su conducta y que permita el cese, previa comprobación de esta conducta.

La inamovilidad de los trabajadores de base al servicio del Estado, que representa estabilidad en el empleo, se sustenta en la certeza jurídica de no ser cesados ni suspendidos de su trabajo a menos que incurran en alguna causa de cese prevista en la Ley; es decir, la inamovilidad es el derecho constitucional de continuar en ocupación laboral, sin mayor condición que no incurrir en alguna causa de cese.

Este derecho tiene por finalidades lo siguiente: otorgar el carácter de permanencia a la relación de trabajo, proteger al trabajador contra los despidos arbitrarios, proporcionarle al trabajador mejores garantías para defender otros derechos, protegerlo contra la inseguridad de sus ingresos, etc.

La inamovilidad se encuentra consignada 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.

Del análisis de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, se advierte la idea que la estabilidad de los trabajadores al servicio de las entidades públicas, llamada también inamovilidad, sólo opera a favor de los trabajadores de base, que son aquellos que ocupan los cargos más bajos en la estructura de las citadas entidades públicas. 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.

Para mayor claridad, ha de observarse el contenido de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz:

“ARTICULO 6º Para los efectos de esta Ley, los trabajadores al servicio de las Entidades Públicas se clasifican en dos categorías: de confianza y de base.

ARTICULO 7º Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la oficina del Gobernador del Estado, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de los Titulares de los Poderes del Estado, o los Municipios;

II.- Los Titulares de las distintas Dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las Entidades Públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente;

III.- Los que dentro de las Entidades Públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría;

IV.- Los Secretarios Particulares o Privados; el personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías

Particulares o Ayudantías, así como los destinados presupuestalmente, o que realicen trabajos personales y directos para los servidores públicos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo;

V.- Los Agentes y Secretarios del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los miembros de las Policías Preventivas;

VI.- En el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne el catálogo de empleos respectivo para cada uno de esos Poderes.

Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

ARTICULO 8º Son trabajadores de base aquellos que no están comprendidos en el artículo anterior.”

Conforme a lo transcrito, los trabajadores pueden ser de base o de confianza; empero, vale decir, sus nombramientos pueden ser definitivos, interinos, provisionales, por tiempo fijo o por obra determinada. De ahí que valga la pena establecer, que la inamovilidad, sólo corresponde a quienes se les otorga un nombramiento en una plaza donde se realizan labores que no sean consideradas de confianza, ya sea de nueva creación o en una vacante definitiva, esto es, con nombramiento definitivo, pues es ilógico hacer extensivo el derecho a la inamovilidad a los trabajadores eventuales del Estado, con el consiguiente problema presupuestal que esto puede generar; de ahí que en este aspecto no pueda hablarse de que los servidores públicos eventuales deban gozar de la prerrogativa a la inamovilidad que se creó para dar permanencia en el puesto a quienes ocupen vacantes definitivas.

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 sea éste separar de su empleo a un trabajador sin causa justificada.

La idea de la estabilidad en el trabajo fue una creación del Constituyente de Querétaro; así mismo, la propia norma contempla un caso de excepción a la inamovilidad al establecer que: “la Ley determinará los casos en que el patrón podrá ser eximido de la obligación de cumplir 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 Ley Federal del Trabajo:

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

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

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

III. En los casos de trabajadores de confianza;

IV. En el servicio doméstico; y

V. Cuando se trate de trabajadores eventuales.”

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”. En armonía con dicha disposición el artículo 43 de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz señala:

“ARTÍCULO 43.-Si durante el juicio que se siga, no se prueba la causa de un cese, el trabajador tendrá derecho, a su elección, a que se le indemnice con el importe de tres meses de salario o que se le reinstale en el puesto que desempeñaba y, en ambos casos, tendrá derecho al pago de los salarios vencidos desde la fecha de la separación hasta que se cumplimente en definitiva el laudo pronunciado.”

No obstante, dicha norma solo otorga inamovilidad a los trabajadores de base. En el último párrafo del artículo 7, se establece:

“...Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.”

De la interpretación armónica de dichos numerales se tiene que se excluye de los beneficios de dicha inamovilidad a los trabajadores de confianza; en tal razón, la inamovilidad se consagra exclusivamente en favor de los “trabajadores de base”, la cual, no tiene más límite que el cese justificado del trabajador, en los términos previstos por los numerales 38 a 42 de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

La citada ley dicta, en su artículo 37, que el Titular o responsable de la Entidad Pública podrá decretar el cese de un trabajador, en los casos:

“A).- Por incurrir en faltas de probidad u honradez debidamente comprobadas;

B).- Por incurrir en violencia, amagos, injurias o malos tratamientos en contra de sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera del servicio;

C).- Por acumular, sin permiso o causa justificada, más de tres faltas de asistencia consecutivas o cinco discontinuas, en un período de treinta días;

D).- Por abandonar sus labores el trabajador que tiene a su cargo la atención de una función delicada o peligrosa que requiera su presencia constante, ocasionando daños o perjuicios a la Entidad Pública, salvo que esto ocurra por causa justificada;

E).- Por ocasionar intencionalmente daños a edificios, obras, maquinaria, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo;

F).- Por cometer actos inmorales durante el trabajo;

G).- Por revelar secretos o asuntos reservados de trabajo, en perjuicio de la Entidad Pública;

H).- Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad de la Entidad Pública o lugar en que preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren;

I).- Por desobedecer, sin causa justificada, las órdenes o instrucciones que reciba de sus superiores, relacionadas con el trabajo;

J).- Por concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de narcóticos o drogas enervantes, salvo que, en este último caso, exista prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, el trabajador deberá poner en conocimiento el hecho a la Entidad Pública y exhibir la prescripción suscrita por el médico;

K).- Por sentencia ejecutoriada que imponga al trabajador pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación de trabajo;

L).- Por falta de los documentos necesarios para la prestación del servicio, que exijan las Leyes o Reglamentos, después del vencimiento del término previsto por la fracción IV del artículo 33 de esta Ley; y

M).- Por causas análogas a las establecidas con anterioridad, que revistan igual gravedad y generen consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere.”

De igual forma, señala que el nombramiento o designación de los trabajadores solo dejará de surtir sus efectos sin responsabilidad para los titulares en los siguientes casos:

“ARTÍCULO 36.-Los nombramientos de los trabajadores sólo dejarán de surtir efectos en forma definitiva, sin responsabilidad para la Entidad Pública para la que prestan sus servicios, por las siguientes causas:

I.- Renuncia;

II.- Muerte del trabajador;

III.- Incapacidad física o mental que haga imposible la prestación del servicio;

IV.- Por conclusión de la obra o del término fijado en el nombramiento; y

V.- Por mutuo consentimiento.”

El requisito sine qua non exigido por la ley para llevar a cabo el cese es la instrucción de un procedimiento administrativo, que inicia con el levantamiento del acta circunstanciada que corresponda, por el funcionario facultado por el Titular de la Entidad Pública con intervención del afectado, quien podrá ser acompañado de

un representante del Sindicato (art. 38) y, que culminará, cuando en el acta circunstanciada aparezcan elementos que hagan presumir que son ciertos los actos imputados al trabajador, con el cese de los efectos del nombramiento determinado por el funcionario autorizado para ello, dictamen que debe ser comunicada al afectado por escrito y acompañado del acta de referencia.

En este caso, “el aviso se presenta como una obligación a cargo de la parte que toma la iniciativa de ruptura del contrato, se trata de una obligación de hacer” (Guzmán).

La falta de aviso al trabajador, por sí sola bastará para considerar que el despido fue injustificado. Pues su finalidad es: “Por una parte, la existencia de una constancia auténtica del despido; y por otra, que el trabajador tenga conocimiento de la causa o causas que podrá aducir el patrono para justificarlo, lo cual además le permitirá preparar su contradefensa. Claro está que el patrono puede despedir y no entregar la constancia, pero si así ocurren los hechos, no podrá alegar en su defensa ninguna causa justificada de rescisión”(De la Cueva).

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversas tesis que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, sino que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social y, por ello, carecen de acción para demandar la indemnización constitucional o reinstalación por despido:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. CUANDO DE LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (FEDERAL O LOCAL) APAREZCA QUE CARECEN DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL O LA REINSTALACIÓN POR DESPIDO, LA DEMANDADA DEBE SER ABSUELTA AUNQUE NO SE HAYA OPUESTO LA EXCEPCIÓN RELATIVA. El hecho de que por no contestar en tiempo la demanda el tribunal correspondiente la tenga por contestada en sentido afirmativo, no tiene el alcance de tener por probados los presupuestos de la acción ejercitada, pues atento al principio procesal de que el actor debe probar los hechos

constitutivos de su acción y el reo los extintivos, impeditivos o modificativos de ella, si el actor no prueba los que le corresponden, debe absolverse al demandado, aun en el caso de que éste, por aquella circunstancia o por cualquier otro motivo, no haya opuesto excepción alguna, o bien, haya opuesto defensas distintas a dicha falta de acción. Por tanto, cuando un trabajador de confianza, que ordinariamente sólo tiene derecho a las medidas de protección al salario y de seguridad social, pero no a la estabilidad en el empleo, demanda prestaciones a las que no tiene derecho, por disposición constitucional y por la ley aplicable, como son la indemnización o la reinstalación por despido, y a la parte demandada se le tiene por contestada la demanda en sentido afirmativo, no deben tenerse por probados los presupuestos de la acción ejercitada y, por ende, debe absolverse a aquélla, habida cuenta de que el tribunal laboral tiene la obligación, en todo tiempo, de examinar si los hechos justifican dicha acción y si el actor, de conformidad con la ley burocrática correspondiente, tiene o no derecho a las prestaciones reclamadas.”

Asimismo, han contrastado dicha restricción con la normativa convencional y constitucional, de cuyo resultado se observa que la postura de negar la estabilidad a los trabajadores de confianza resulta coherente con el nuevo modelo de constitucionalidad en materia de derechos humanos:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LES RESULTAN INAPLICABLES NORMAS CONVENCIONALES. La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado la interpretación de la fracción XIV, en relación con la diversa IX, del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de confianza sólo disfrutarán de las medidas de protección del salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, sobre la base de que no fue intención del Constituyente Permanente otorgarles derecho de inamovilidad en el empleo y que, por ello, representa una restricción de rango constitucional. En tal virtud, si bien el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en su artículo 7, apartado d, establece el derecho de las personas a una indemnización o a la readmisión en

el empleo, o a cualquier otra prestación prevista en la legislación nacional, en caso de despido injustificado, lo cierto es que esta norma de rango convencional no puede aplicarse en el régimen interno en relación con los trabajadores de confianza al servicio del Estado, porque su falta de estabilidad en el empleo constituye una restricción constitucional.”

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO NO ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o., dispone que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución Federal y en los tratados internacionales. Ahora bien, si el Constituyente Permanente no tuvo la intención de otorgar a los trabajadores de confianza el derecho a la estabilidad en el empleo, acorde con la interpretación que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Norma Suprema, la cual únicamente les permite disfrutar de las medidas de protección al salario y gozar de los beneficios de la seguridad social, entonces, por principio ontológico, no puede contravenir la Constitución General de la República, específicamente el derecho humano a la estabilidad en el empleo previsto únicamente para los trabajadores de base, en la fracción IX de los indicados precepto y apartado, ni el de igualdad y no discriminación, porque la diferencia entre trabajadores de confianza y de base al servicio del Estado la prevé la propia Norma Fundamental.”*

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO RESULTA COHERENTE CON EL NUEVO MODELO DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *La actual integración de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el criterio que ha definido a través de las diversas épocas del Semanario Judicial de la Federación, al interpretar la fracción XIV, en relación con la diversa IX, del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los trabajadores de confianza al servicio del Estado sólo disfrutarán de las medidas*

de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, resulta acorde con el actual modelo de constitucionalidad en materia de derechos humanos y, por tanto, debe confirmarse, porque sus derechos no se ven limitados, ni se genera un trato desigual respecto de los trabajadores de base, sobre el derecho a la estabilidad en el empleo. Lo anterior, porque no fue intención del Constituyente Permanente otorgar el derecho de inamovilidad a los trabajadores de confianza pues, de haberlo estimado así, lo habría señalado expresamente; de manera que debe considerarse una restricción de rango constitucional que encuentra plena justificación, porque en el sistema jurídico administrativo de nuestro país, los trabajadores de confianza realizan un papel importante en el ejercicio de la función pública del Estado; de ahí que no pueda soslayarse que sobre este tipo de servidores públicos descansa la mayor y más importante responsabilidad de la dependencia o entidad del Estado, de acuerdo con las funciones que realizan, nivel y jerarquía, ya sea que la presidan o porque tengan una íntima relación y colaboración con el titular responsable de la función pública, en cuyo caso la "remoción libre", lejos de estar prohibida, se justifica en la medida de que constituye la más elemental atribución de los titulares de elegir a su equipo de trabajo, a fin de conseguir y garantizar la mayor eficacia y eficiencia del servicio público."

No obstante lo antes reseñado, no pasa inadvertido que la carencia de respeto a la estabilidad de los trabajadores supone la existencia del llamado "sistema de botín", el cual, ocasiona toda una serie de inconvenientes tanto para el empleado, como para el buen desarrollo de las entidades públicas. Uno de los objetivos fundamentales para promover el derecho de inamovilidad para los trabajadores es evitar que los cambios políticos alteren el desarrollo de las entidades, pues aunque los dirigentes cambien, la idea es conservar la estructura intacta, de manera que sea posible proseguir con los proyectos y programas a largo plazo.

El sistema de despojo no contribuye en nada a la continuidad de las obras del Estado, ya que la llegada de nuevos Presidentes y Ediles, en el caso de los Ayuntamientos y, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc.,

en la administración estatal, no deben afectar los derechos de los trabajadores al servicio de las entidades públicas, este principio lo recoge el artículo 26, de la Ley estatal del Servicio Civil de Veracruz, que señala:

“ARTÍCULO 26.-El cambio de Titular o responsable de una Entidad Pública, en ningún caso afectará los derechos de los trabajadores.”

Contrario a esto, por desgracia, el cambio de funcionarios –ya sea por trienios, cuatrienios o sexenios- adquiere proporciones desastrosas, que en nada beneficia a cualquier proyecto de largo plazo.

En ese tenor, se reitera, el reconocimiento de este derecho por parte de las entidades públicas a favor de sus trabajadores atrae numerosas ventajas, por un lado, la continuidad y culminación de los planes proyectados a largo plazo y, por el otro, la profesionalización de sus empleados, sin dejar de lado las ya expuestas, tales como son evitar la inseguridad del trabajador, la falta de motivación, el servilismo al superior jerárquico y, sobre todo, el despido injustificable de trabajadores competentes por la única razón de no gozar del favor de su nuevo superior; de ahí que, para los empleados al servicio de las entidades públicas, la estabilidad deba constituir un principio de carácter permanente, bajo la óptica de que dicha permanencia no dependa del capricho de otro, sino del cumplimiento de sus obligaciones, esto es, en la aplicación de una conciencia ética y para el interés general.

Con la estabilidad en el empleo se corren los riesgos de la pasividad, el conformismo, la falta de iniciativa, etc.; empero, éstos se pueden contrarrestar con retribuciones dignas y con las posibilidad de ascenso basados en el mérito y la capacidad; de ahí que, las ventajas son superiores a los posibles efectos negativos, en este contexto, es preciso insistir que el reconocimiento a la estabilidad o inamovilidad es una condición indispensable para lograr una función pública profesionalizada, misma que no se ha logrado a causa de los continuos

cambios, los cuales, originan, por un lado, incertidumbre en la conservación del puesto de trabajo dada la llegada de personal nuevo no experimentado y, por otro, frustración y desaliento a causa de una ocupación fugaz o intermitente.

La estabilidad laboral hoy debe entenderse como la responsabilidad compartida que posee tanto el patrono como el empleado o el candidato de asegurar su participación efectiva en el ambiente laboral mientras ambas partes garanticen la adición de valor a los procesos, productos o servicios que ofrezcan o generen.

Referencias:

Dávalos, José, Tópicos Laborales
Ed. Porrúa, México, 1988.

De La Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo
Ed. Porrúa, México, 1978.

Guzmán, R. J., El derecho del trabajo en Venezuela
vol. II, UNAM, México, 1974.

<http://sjf.scjn.gob.mx/>