

00721
674



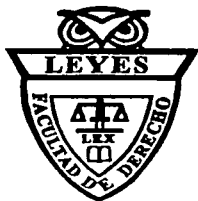
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO
DEL ESTADO, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO
Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS PEÑA RIOS



ASESOR: DOCTOR CARLOS QUINTANA ROLDAN

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



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

ACADEMIA NACIONAL
DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS

INGENIERO LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO.
P R E S E N T E .

Muy distinguido Señor Director

El alumno: **JOSE LUIS PEÑA RIOS**, con número de cuenta 095510525, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO, LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA"**, bajo la dirección del Lic. **CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. **MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ**, en el oficio con fecha 29 de agosto del 2003, me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que con apoyo a los artículos 18, 19, 20, y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Ate. F. P. S. E.
"POR MI RAZA DEBELARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. 22 de Septiembre del 2003.

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

LIC. GUILLERMO HORRERO BAINA
Director del Seminario


NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar 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 le oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.
c.c.p.- Seminario.
c.c.p.- Alumno (a).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Jose Luis Peña Ros

FECHA: 15/10/03

FIRMA: 

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Derecho

A mi familia

A mis amigos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Dios por permitirme experimentar todo lo maravilloso de la vida

A mi madre, por su inmenso cariño, por enseñarme que con dedicación no hay obstáculos insuperables, eres lo más importante en mi vida.

A mi padre, por su ejemplo de responsabilidad y trabajo, sin tu apoyo incondicional no hubiera podido lograr nada.

A mi hermano, por su cariño y por obligarme a ser una mejor persona.

A mi asesor, el Doctor Carlos Quintana Roldán, ya que sin su apoyo y orientación, no hubiera sido posible la elaboración de este trabajo.

Al Licenciado Pedro Cruz, por su amistad y paciencia.

A mis amigos de la facultad de Derecho, que me han enseñado que puedo tener hermanos sin llevar la misma sangre, especialmente a:

Andy, Angélica, Aniza, Antonio, Chucho S., Elda, Federico A., Federico B., Humberto, Javy, Jordí, Lors, Mayita, Mony, Paco, René, Uriel y Verónica.

A mis amigos:

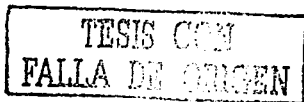
Hiram, Eduardo, Joel, José Antonio, Lariza, Elía, Chucho O., Checo y Quique.

A todas aquellas personas que me ayudaron a llegar a este día, especialmente a los Licenciados Federico Arce, Antonio Jiménez, Jesús Salazar y Mónica Zendejas por impulsarme a cerrar esta etapa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPITULO I.....	6
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.....	6
1.1 Categorías de Trabajadores al Servicio del Estado.....	8
1.1.1 Trabajadores de Base.....	8
1.1.2 Trabajadores de Confianza.....	12
1.2 Diversa Terminología que se aplica a los trabajadores al Servicio del Estado.....	21
1.2.1 Empleado Público.....	22
1.2.2 Funcionario Público.....	23
1.2.3 Servidor Público.....	24
1.3 Concepto de Burocracia y Derecho Burocrático.....	26
1.4 La Función Pública.....	29
CAPITULO II.....	32
ORDENAMIENTOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (VERTIENTES LABORAL Y ADMINISTRATIVA).....	32
2.1 Obligaciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a cargo de los Trabajadores de Base.....	32
2.1.1 El Cese como consecuencia del Incumplimiento de las Obligaciones de Carácter Laboral.....	34
2.1.2 Derecho de los Trabajadores a que se les siga un Proceso antes de cesar los Efectos de su Nominamiento.....	39
2.2 Obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	42
2.2.1 Consecuencias al incumplimiento de las obligaciones en Materia de Responsabilidad Administrativa.....	49
2.2.2 Derecho de los Servidores Públicos a que se les siga un Procedimiento antes de imponerles Sanciones Administrativas.....	55
2.3 Principios que deben observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	61
2.3.1 Principio de Legalidad.....	63
2.3.2 Principio de Honradez.....	64
2.3.3 Principio de Imparcialidad.....	64
2.3.4 Principio de Lealtad.....	64



2.3.5 Principio de Eficacia.....	64
2.4 Principios contenidos en Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	65
2.4.1 Bien Común.....	67
2.4.2 Integridad.....	67
2.4.3 Honradez.....	67
2.4.4 Imparcialidad.....	68
2.4.5 Justicia.....	68
2.4.6 Transparencia.....	68
2.4.7 Rendición de Cuentas.....	68
2.4.8 Entorno Cultural y Ecológico.....	69
2.4.9 Generosidad.....	69
2.4.10 Igualdad.....	69
2.4.11 Respeto.....	70
2.4.12 Liderazgo.....	70
CAPITULO III.....	72
AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (VERTIENTES LABORAL Y ADMINISTRATIVA).....	72
3.1 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	77
3.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	84
CAPITULO IV.....	95
4.-MECANISMOS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO Y LA SITUACIÓN JURÍDICO LABORAL DEL SERVIDOR PÚBLICO. (LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA).....	95
4.1 Causas Generadoras.....	98
4.2 Ejemplos de Servicio Civil en la Última Década.....	104
4.2.1 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.....	104
4.2.2 Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.....	107
4.3 Análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal..	112
4.4 Apuntes a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	126
CONCLUSIONES.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	135
LEGISLACIÓN.....	137
OTRAS FUENTES.....	137

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende mostrar de una manera sencilla el régimen jurídico de aquellas personas que prestan sus servicios para el Estado, esas personas comúnmente y en un tenor peyorativo llamadas Burócratas, quienes participan en la función pública y que de su desempeño depende el eficiente o defectuoso funcionamiento de las Dependencias Gubernamentales.

Como trabajador al Servicio de Estado, creo importante fomentar conciencia en la gente, de que las personas trabajadoras del Estado, son individuos muy valiosos y por mínima que sea la función o representatividad dentro de la dependencia u órgano de gobierno para el cual son empleados, es importante su participación, pues cada sujeto es pieza fundamental dentro de esa gran maquinaria.

Es necesario además que las autoridades competentes para resolver los conflictos que se susciten entre los servidores públicos y los Titulares de las Dependencias, garanticen una correcta impartición de justicia para evitar actos arbitrarios en contra de los derechos consagrados en nuestra carta magna, ya que en ocasiones los trabajadores son afectados en sus derechos injustificadamente y esto no es reflexionado entre quienes sin tener conocimiento real del contexto de los servidores públicos, culpan a los "burócratas" del mal funcionamiento de algo o ante la tardanza de algún trámite u otra gestión en las oficinas de gobierno.

Sentimos que el trabajador al servicio del Estado es un sujeto prejuzgado, debido a que no es del conocimiento popular el hecho de que puede ser

castigado gravemente por el mal desempeño dentro de sus funciones, teniendo entre sus principales sanciones las del cese o la destitución, siendo estas tan graves como lo es perder la fuente de ingresos de una familia, o peor aún, si este por su conducta incurriere en responsabilidad penal, puede inclusive ser sancionado con la propia privación de la libertad.

Para un mejor entendimiento del tema, se analizará el marco jurídico aplicable a la relación laboral y administrativa del Estado con sus empleados, especificando quienes son considerados trabajadores al servicio del Estado, determinando sus derechos y obligaciones, así como cuales son las autoridades competentes para conocer de sus conflictos.

En este trabajo, se analizará la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual propone un sistema integral con estímulos, capacitación y un nivel mayor de exigencia en cuanto al desempeño de los servidores públicos, el Gobierno actual, visualiza esta Ley como medio para lograr un aparato gubernamental más eficaz y eficiente.

Sin embargo consideramos que esta Ley continua sin darle una protección real a los servidores públicos, pues debemos reflexionar que por trabajador, se entiende a aquella persona que presta un trabajo personal subordinado para otro llamado patrón y es aquí en donde para mí surge una inquietud consistente en ¿Porque si toda persona que presta un trabajo personal subordinado debe considerarse trabajador y entre esta y su patrón existe un vinculo jurídico laboral, en el caso de los trabajadores al servicio del Estado, esta relación se limita a los trabajadores de base?. ¿ Qué acaso los trabajadores de confianza no sostienen un vinculo laboral también?.

Debido a lo anterior, además de pretender dar una visión de lo que es un servidor público y analizar la estructura del Servicio Profesional de Carrera previsto para operar en la Administración Pública Federal Centralizada, en el presente trabajo se señala la importancia de proteger a estos trabajadores y proponer medidas que contribuyan a una mejor situación laboral.

La evolución de nuestro país, requiere de la mejor gente en todos los campos de acción, siendo necesario contar con una administración pública fuerte y bien organizada en la cual exista un rendimiento total, permitiendo un desarrollo integral del individuo, quien en su trabajo se desempeñará de acuerdo a sus conocimientos, méritos y resultados, dejando atrás los favoritismos como vías para acceder a mejores posiciones, pero considero que las prerrogativas que se les otorguen a los trabajadores, deben ser concretas e inmediatas y no solo medidas demagógicas que simulen una mejora en las condiciones de trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Los Trabajadores al Servicio del Estado, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos que laboran en los Poderes de la Unión y en el Gobierno del Distrito Federal, aunque el artículo 1° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, extiende la aplicación de este termino, dando de esta manera a entender que legalmente no solamente puede ser considerado trabajador al Servicio del Estado, a aquella persona física que labore dentro de los Poderes de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal, sino también aquellas quienes laboren en las entidades citadas, en organismos descentralizados y tengan a su cargo función de servicio público, sobre este particular, el Maestro Mario de la Cueva señala¹:

"Los trabajadores Públicos son únicamente los que desempeñan las funciones propias del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos de los titulares del poder público."

¹ DE LA CUEVA Mario . El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 3ª edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1975.p.103.

Sin embargo la definición legal de Trabajador al Servicio del Estado la podemos desprender del artículo 3° de la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

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

De acuerdo a este artículo, serán las listas de raya y el nombramiento los documentos que acreditarán la calidad de trabajador al Servicio del Estado y constituirán el elemento probatorio en caso de negativa de la relación laboral por parte del patrón, siendo importante señalar que en materia laboral burocrática corresponde a los trabajadores la carga de la prueba de esta calidad.

Respecto al concepto de nombramiento Mariano Herrán y Carlos Quintana señalan:²

“Por nombramiento debemos entender el acto mediante el cual el servidor público, que tiene facultades y atribuciones designa para ello, designa a quien debe ocupar un cargo o puesto, previo cumplimiento, en su caso, de los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables”

Debemos precisar que no todas las personas que llegan a realizar un trabajo para el estado se consideran trabajadores de éste, al respecto el Doctor Alfonso Nava Negrete señala:

“No toda persona que presta un servicio al Estado adquiere por ello la calidad de trabajador de éste. Se excluyen de plano las personas que le prestan servicios a través de un contrato privado o público”³

² HERRÁN SALVATTI MARIANO y QUINTANA ROLDAN, Carlos, Legislación Burocrática, 2ª ed. Ed. Porrúa, México 1998, pag. 31

³ NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 190

Por lo anterior se debe precisar que por regla general es el nombramiento o la inclusión en las listas de raya el acto que da origen a la relación laboral entre el Estado y las personas físicas que desempeñan un servicio para este ente jurídico.

1.1 Categorías de Trabajadores al Servicio del Estado

El burócrata o trabajador al servicio del Estado es un trabajador como cualquier otro. Sin embargo, por diversas razones entre las cuales destacan que el patrón es el Estado y que éste no realiza funciones productivas como los patrones de los obreros, se dio un trato laboral especial al burócrata.

Así, se dividió el artículo 123 constitucional en dos apartados, el "A" para la relación laboral obreros-empresarios y el "B" para la relación laboral burócratas-Estado.

Existen así para los Trabajadores al Servicio del Estado, según el artículo 4º de la Ley Burocrática, una división en dos grandes grupos, los trabajadores de confianza y los de base, los cuales se analizarán a continuación.

1.1.1 Trabajadores de Base

Como se ha dicho, existe una clasificación para distinguir a las personas que prestan su fuerza de trabajo para el Estado, de confianza y de base, es con estos últimos con quienes según el artículo segundo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puede establecerse una relación jurídica laboral protegida por el régimen legal de dicho ordenamiento, la cual se entenderá establecida entre ellos y los titulares de las dependencias y entidades descritas en el artículo 1º de la Ley, para una mayor ilustración se transcribe el artículo 2º:

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.

De acuerdo al artículo anterior, queda claro que en principio, los trabajadores de confianza, no participan dentro del nexo que une a los trabajadores con su patrón consistente en la relación jurídico laboral, situación que considero es una injusticia. Contrariamente a lo que señala el anterior precepto encontramos la opinión doctrinal en la que se afirma "la relación de trabajo se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio"⁴, la cual como podemos observar no opera en el favor de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado, quienes pese a prestar un servicio no se encuentran incluidos dentro de esta relación jurídica.

La idea de la relación como vínculo que une al hombre con algo o con alguien, se ha manifestado a través de los tiempos y al respecto Juan Carlos Smith señala: ⁵

"Cuando Aristóteles sentó la premisa especulativa de que el hombre es un ser sociable por naturaleza introdujo ya en el ámbito de las ciencias humanas, la idea de relación".

Por lo tanto al hombre se le ha definido como un animal social y su vida se rige por diversas relaciones, "la prueba histórica consiste en demostrar que

⁴ CAVAZOS FLORES, Baltasar, 40 Lecciones de Derecho Laboral, 8ª ed., México 1996, Ed. Trillas, pág. 102.

⁵ VARIOS AUTORES, Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1967, ed. Driski, T. XXIV, pág. 556.

cualquier indagación histórica o aun prehistórica nos conduce al conocimiento de que el hombre nunca ha existido aislado."⁶

En este caso en particular, entre el Estado y sus trabajadores existe una relación jurídica, la cual según el Maestro Rafael de Pina "cuenta con tres elementos, los cuales son: sujetos, objetos y acto jurídico, siendo para el caso concreto los sujetos, las personas físicas vinculadas en la relación, los objetos son los motivos y fines que pretenden lograrse con la relación."⁷

La relación jurídica es entonces lo que asocia a dos o más personas como resultado de un acto jurídico, podemos entender a la relación jurídica de trabajo con el Estado como un lazo que involucra diversos elementos, los cuales serán el Estado mismo y sus empleados, en la celebración de un acto jurídico, siendo el nombramiento o inclusión en las listas de raya de suma importancia, pues de ahí se derivará el hilo conductor que los unirá como empleado y empleador y del cual se generarán una serie de derechos y obligaciones respectivamente.

Una vez analizado lo que constituye la vinculación dentro de la relación laboral, tenemos que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado describe a quienes se les otorga esta calidad y por lo tanto, como trabajadores de base en su artículo 6º apunta lo siguiente:

Artículo 6º. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en el artículo 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.

⁶ SENIOR, Alberto, Sociología, 12ª edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1993, pág. 182

⁷ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1978, pág. 175.

De este precepto se desprende que los trabajadores de base son los no incluidos en el artículo 5° de la Ley Burocrática, en donde se enumeran a los trabajadores de confianza, teniendo los de base derecho a garantías sociales y como principal característica la prerrogativa de la inamovilidad en el empleo, siempre y cuando hayan ocupado esa plaza por seis meses y no se hayan hecho acreedores a notas malas durante ese periodo, esta garantía tiene una doble perspectiva una a favor que puede traducirse en una permanencia por un tiempo indefinido dentro del empleo, pues al no poder ser removidos sino por justa causa, se garantiza una continuidad en los planes de trabajo, sin embargo presenta también un contra en el sentido de que los trabajadores de base al saberse inamovibles, muchas veces no desempeñan sus labores con la eficacia, eficiencia y esmero requerido, generando con esto el retraso en tramites administrativos, así como en las diversas labores que se les encomiendan.

Otras de las principales características de los trabajadores de base, son las de contar con libertad de sindicalización, tener derecho a huelga, derecho a participar en promociones de manera escalafonaria, a la seguridad social, al pago de horas extra, etc.

Los trabajadores de base encuentran consagrada en la fracción IX del artículo 123 constitucional apartado "B" la inamovilidad, pues este precepto establece que entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; éstos sólo serán suspendidos o cesados por causa justificada en los términos fijados por la Ley.

De acuerdo a lo señalado en el artículo de referencia los trabajadores de base tienen en su relación laboral una situación de certidumbre y tranquilidad, teniendo garantizada la protección legal para conservar su fuente de trabajo y

cuentan con una garantía como medio de defensa en caso de sufrir un despido injustificado.

1.1.2 Trabajadores de Confianza

Dentro de la clasificación de los empleados al servicio del Estado, encontramos también a los trabajadores de confianza, estos se contemplan dentro del artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este tipo de trabajadores se distinguirán de acuerdo a la realización de las funciones que desempeñen conforme a la descripción de las mismas hecha en dicho precepto y a lo establecido en los catálogos de puestos señalados en el artículo 20 de la misma Ley.

Se reglamenta la figura del trabajador de confianza en los artículos 5°, 8°, 20° y 5° transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, este tipo de trabajadores se han caracterizado por estar en desventaja en relación a los base, en lo que a derechos se refiere.

No existe propiamente una definición de ellos, su figura fue recogida deficientemente en el ordenamiento de 1931, como lo puntualiza el Maestro Néstor de Buen Lozano, al afirmar que⁸ :

“La Ley de 1931 no daba un concepto preciso a pesar de que la condición de confianza excluía a los trabajadores de beneficios importantes.”

La anterior afirmación va en el sentido de que estos trabajadores carecen de los emolumentos y beneficios a los que los trabajadores de base si tienen

⁸ DE BUEN Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, tercera edición, Buenos Aires, Argentina, 1982, pp. 260,280.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

acceso y conforme al artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza son los que integran la Planta de la Presidencia de la República y cuyo nombramiento requiera aprobación expresa del Presidente de la República. En el Poder Ejecutivo, los que conforme a los Catálogos de Puestos, realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización (siempre y cuando tengan los niveles de jefaturas y subjefaturas de departamento) auditoria, control directo de adquisiciones, el responsable de almacenes e inventarios, investigación científica cuando se dirija la investigación, asesoría o consultoría proporcionada a servidores públicos superiores citados en dicho precepto, así como los secretarios particulares de Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo federal o sus equivalentes en las entidades.

Se señalan en dicho precepto también a los servidores que desempeñan cargos de confianza en el Poder Legislativo y en el Judicial, reservado a los secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y en el Tribunal Pleno y de las Salas. De acuerdo a la enumeración anterior, podemos por exclusión conocer a los trabajadores de base, sin embargo se puede decir que el listado de los trabajadores de confianza, resulta ya obsoleto, debido a que por la evolución de la administración pública se han incrementado y se les han otorgado nuevas denominaciones a los puestos, los cuales en ocasiones no coinciden con los enumerados en el artículo 5°.

Es importante señalar que después del estudio sobre la naturaleza del trabajador de confianza, se ha llegado a la conclusión de que el elemento que

le confiere la característica de confianza es el de las funciones que desempeñe quién se ostente con esta categoría y no a la designación otorgada al puesto.

A este respecto es menester especificar que los trabajadores de confianza realizan por lo general funciones de Dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, auditorías, asesorías o consultorías, control directo de adquisiciones entre otras, por lo tanto es claro que lo que debe determinar la clasificación del tipo de trabajador de que se trate deben ser las funciones que realicen y no el tipo o la denominación que se les den a los puestos.

Existen diversas opiniones respecto a lo que debe entenderse por trabajador de confianza, por su parte el maestro Mario de la Cueva ha señalado lo siguiente⁹:

“Para determinar el significado de este término, de carácter general, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la Ley; por lo tanto su interpretación debe ser restrictiva, en concordancia con la fórmula mencionada en la exposición de motivos: la función ha de referirse en forma inmediata y directa a la vida misma de la empresa a sus intereses generales.

Sin duda, que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, “la confianza” resulta necesaria e imprescindible, por que se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza para evitar injusticias.”

Este apunte nos debe hacer reflexionar sobre la importancia de determinar los criterios objetivos y claros en cuanto a quienes deben ser considerados de confianza, para que no se presenten injusticias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debido a que el estudio de los trabajadores de confianza es muy complejo y ha despertado una serie de inquietudes, principalmente el hecho de la facilidad con que pueden ser separados de su empleo, pues su cese o destitución puede presentarse por un hecho subjetivo como lo es el de la pérdida de la confianza, situación que obedece a un criterio particular, pues aquella persona a quien ha sido conferido un empleo y se le ha otorgado la "confianza" se le puede retirar la misma en cualquier momento sin que para ello, cuente con un medio de defensa contemplado en la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, pues el artículo 8° los excluye de ese régimen tutelar señalando que: ¹⁰

Artículo 8°.- "Quedan excluidos del régimen de esta Ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5°.; los miembros del Ejército y la 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 artículo queda de manifiesto la discriminación sufrida por los trabajadores de confianza, ya que al no estar contemplados sus derechos dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se les da el trato de "empleados de segunda", pues no gozan de los beneficios que

⁹ DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit., p. 158.

¹⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Leyes Laborales de los Servidores Públicos. Compilación Nacional, Ed. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

concede la Ley quedando de esta manera desprotegidos en sus derechos laborales, no ocurre lo mismo con los demás descritos dentro de este artículo, porque se rigen de manera especial.

Sin embargo el artículo 123 Constitucional Apartado B fracción XIV, señala que los trabajadores de confianza contarán con protección al salario y la seguridad social, diciendo:

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:

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

Lo dispuesto en nuestra carta magna protege en ciertos aspectos a los trabajadores de confianza, pero deja muchas lagunas en cuanto a las prerrogativas que se les deberían otorgar, ya que no les permite el derecho de huelga, ni el cobro de horas extras, capacitación constante, concursos escalafonarios y el más importante consistente en la inamovilidad, esta situación, origina que cada vez se haga mas necesario el hecho de que se regule de otra manera la relación de trabajo entre el Estado y sus trabajadores de confianza, puesto que no existen argumentos contundentes para no

protegerlos con todas las prerrogativas que se otorgan en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, al respecto el Dr. Miguel Acosta Romero, señala:"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Creemos que no hay razón jurídica fundada para excluir a los funcionarios y trabajadores o empleados de confianza, de la aplicación de los principios contenidos en el Apartado "B" del artículo 123 constitucional, en lo que sean compatibles con la responsabilidad de sus cargos, pues afirmar lo contrario sería desconocer que vivimos en un Estado de derecho y negar éste sin fundamento alguno, a un gran número de servidores públicos en los que posiblemente descansa la labor de mayor responsabilidad y conocimientos, dentro de los órganos del Estado."

La afirmación del Dr. Acosta va en el mismo sentido de la opinión de la gran mayoría de los trabajadores de confianza al verse desprotegidos, tomando de esta manera mayor fuerza la necesidad de que se implante un Servicio Profesional de Carrera dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, el cual respalde a este tipo de trabajadores que a lo largo del tiempo se han visto injustamente discriminados por la legislación laboral de nuestro país.

Existen diversas afirmaciones al respecto como la que señala "El empleado de confianza federal debe saber que no tiene ninguna protección constitucional ni legal, en la relación de trabajo que tiene con el Estado. No le cobija la declaratoria constitucional siguiente: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fija la Ley"(artículo 123, apartado b, fracción IX), pues la ley reglamentaria la

¹¹ ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 3ª edición, México, 1979, Ed.

restringe a los de base. Esta situación es sumamente deplorable, pues trae aparejadas consecuencias totalmente negativas a una buena administración. Si se tiene presente que cada seis años, el cambio de los titulares de las secretarías de Estado y de los organismos descentralizados, y de no pocas empresas de participación estatal mayoritaria, significa también una remoción muy grande de funcionarios públicos de altos y medios niveles que provoca a su vez la de numerosos empleados públicos, todos los removidos o cesados, sobre todo los primeros, carecen de cualquier defensa legal posible ante el tribunal burocrático y ante los mismos tribunales de amparo para ganar estabilidad laboral¹²

De lo anteriormente señalado, se puede llegar a la conclusión de que la preocupación principal que tienen los trabajadores de confianza es la falta de estabilidad en el empleo, sobre este concepto, Víctor Russomano señala lo siguiente¹³:

"Es el derecho que tiene el trabajador a permanecer en el empleo, aun contra la voluntad del empresario en tanto no exista una causa importante que justifique su despido. La estabilidad es la negación jurídica y de hecho, de la prerrogativa patronal de despedir sin causa."

De la anterior definición se desprende, que debe ser necesaria la existencia de una razón basada en criterios objetivos para privar de su empleo a una persona, sin embargo, esta garantía laboral ha sido omitida a los trabajadores de confianza quienes se encuentran sujetos a la discrecionalidad de sus

Porrúa, pág. 723

¹² NAVA NEGRETE Alfonso, Ob. Cit., pp. 197, 198.

¹³ RUSSOMANO MOZART, Víctor, , La estabilidad del trabajador en la empresa, 3ª edición, UNAM, México, 1983, pp. 13 y 14.

superiores, lo cual es criticable pues el despido de cualquier trabajador debe obedecer siempre a una causa justificada y cumplir el patrón o el titular de la dependencia con las formalidades legales y contractuales que le sean aplicables al trabajador de confianza para separarlo de su empleo.

Sobre esta situación, el maestro José Dávalos sostiene que¹⁴:

“La facultad rescisoria por pérdida de la confianza que tiene el patrón no es discrecional, pues aunque no existen reglas precisas para establecer los motivos que puedan determinar la pérdida de la confianza, estos deberán ser objetivos en última instancia. Es decir, el patrón al despedir a un trabajador de confianza argumentando esta causa especial, deberá justificar el despido”

Pese a la afirmación del maestro Dávalos, es común que en la práctica no se justifique de manera contundente la causal de despido, propiciándose injusticias.

El Dr. Hugo Italo Morales, sobre el alcance del concepto de estabilidad en el empleo, señala¹⁵:

“Debe entenderse, como un principio general, que consiste en el derecho de los trabajadores a permanecer vinculados, por contratos indefinidos, salvo que lo impida la naturaleza del servicio”.

El Dr. Morales, no hace alusión a las facultades rescisorias del patrón ni a la justificación del despido, sino que trata sobre la posibilidad de los trabajadores de seguir prestando sus servicios mientras no exista algún motivo que se los

¹⁴ DÁVALOS Morales, José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, México 1998, p. 319.

¹⁵ MORALES Saldaña, Hugo Italo. La Estabilidad en Empleo, Editorial Trillas, México 1987, p. 16.

impida, siendo esta situación una garantía que debería quedar establecida en favor de ciertos funcionarios o empleados públicos en virtud de la cual no puedan ser separados de sus cargos ni trasladados, sino por causa legítima preestablecida y demostrada, previa audiencia del interesado.

Por todo lo anterior, considero de primordial interés que se instituya una nueva regulación de los trabajadores de confianza, ya que es en la mayoría de las ocasiones que estos desempeñan el trabajo sustantivo dentro de las Dependencias donde prestan sus servicios, debido a que en muchos de los casos se trata de profesionistas o personal que cuenta con un alto nivel académico respecto a los trabajadores de base, pues éstos desempeñan funciones más operativas; sin embargo este tipo de responsabilidades no constituyen un elemento para otorgarles mayores derechos.

Quiero señalar que a mi juicio deberían contar con seguridad en la permanencia del empleo, pero no entendida como una forma de volverse eternos en una plaza o puesto, sino a la posibilidad de mantenerse en su trabajo mediante un esfuerzo calificado de una manera objetiva y en base a resultados, contando con derecho a capacitación y garantía al ascenso, medidas que constituyen las bases de un servicio civil de carrera, el cual seguramente beneficiara a los trabajadores de confianza y podrá servir como un estímulo para que estos se desempeñen mejor en su empleo y por lo tanto repercuta en una mejor prestación del servicio público.

1.2 Diversa Terminología que se aplica a los trabajadores al Servicio del Estado

Existe imprecisión legal respecto de la denominación adecuada atribuible a las personas que brindan sus servicios al Estado, así considerando a la Administración pública como un ente jurídico el cual necesita de personas físicas que sirvan de medios para desarrollar su actuación.

“La Administración pública se desenvuelve con la acción continua, permanente y eficaz, de varios miles de personas encargadas de llevar a cabo los fines del estado. La acción para estos elevados propósitos sociales, obliga ala creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los servicios públicos, al mismo tiempo que regula y protege a los servidores del Estado.

Sin embargo, la expresión mas empleada histórica y legalmente, ha sido la de funcionarios y empleados públicos. La distinción señalada ha sido proverbial. Por lo demás y fuera de los casos de responsabilidad a que alude la Constitución, la distinción no ha tenido importancia, y ha sido frecuente emplear los términos indistintamente y con poca precisión.”¹⁶

Precisamente para poder identificar las funciones del trabajador del Estado según la denominación que se le otorgue, a continuación se presentan diversas formas de referirse a ellos.

¹⁶ SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo, 18 ed, México 1997, ed Porrúa pág. 391

1.2.1 Empleado Público

Esta denominación se les da a aquellas personas que prestan un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley, al respecto el Dr. Gabino Fraga lo ha definido de la siguiente manera¹⁷:

"supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función Pública".

De lo señalado por el Dr. Fraga se puede entender al empleado público como un instrumento que ejecuta instrucciones del superior jerárquico y que por lo tanto carece de representatividad tanto en la dependencia o el organismo donde labore; el Doctor Andrés Serra Rojas al respecto señala que:

"el empleado Público, se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley".

De lo anterior, podemos notar en el empleado público como su característica principal la de ser aquella persona física laborando para el Estado sin desempeñarse en ninguno de los cargos que llegan a desempeñar los catalogados como funcionarios públicos, pues estos si tienen representatividad en la Dependencia para la cual laboran, teniendo con esta situación una investidura que supone una mayor jerarquía e importancia, con lo cual concluimos que el empleado público carece de capacidad de decisión y es solo un elemento para recibir y ejecutar instrucciones.

¹⁷ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 26 ed., México, 1987. ed. Porrúa, pág. 130.

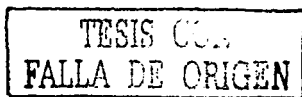
1.2.2 Funcionario Público

Este término lleva implícito un nivel jerárquico superior, puesto que la palabra funcionario, supone el cumplimiento de determinada función legal, con un cúmulo de obligaciones y deberes especiales, así como al ejercicio de diversas facultades conferidas en la Ley, al respecto el Maestro Andrés Serra Rojas señala como funcionario lo siguiente:¹⁸

"Se considera funcionario a todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección popular o nombramiento de autoridad competente participe del ejercicio de funciones públicas"

Es importante hacer mención de que pese a que en nuestra Carta Magna se señala que este término debe ser suprimido y que el de servidor público comprenderá a todas aquellas personas que se encuentran al servicio del Estado, es necesario realizar una distinción, no por meras razones teóricas o prácticas, sino por razones de índole legal, ya que dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dentro del artículo 14 se señala que las sanciones de carácter administrativo, se impondrán de acuerdo al nivel jerárquico de aquella persona que incurra en responsabilidad, por lo tanto resulta necesario determinar a que sujetos atendiendo a su representatividad e importancia dentro de las dependencias u órganos estatales se les debe considerar Funcionarios Públicos. Así tenemos que considerar a reconocidos autores, cuya aportación sobre el tema, ayuda a dilucidarlo, por ejemplo:

¹⁸ SERRA ROJAS Andrés, Ob. Cit., pág. 392



“Se Puede decir que el funcionario Público, es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”¹⁹

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se puede considerar Funcionario Público aquella persona física, que cuenta con la facultad de representar a una dependencia, deviniendo dicha representatividad de las atribuciones conferidas mediante disposiciones legales al cargo respectivo.

1.2.3 Servidor Público

Se puede encontrar la descripción del término dentro del Título Cuarto Constitucional, particularmente en el artículo 108, que a la letra dice:

“Artículo 108.- Para los efectos a los que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder judicial Federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”

Este término se le otorga a aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público.

¹⁹ ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Burocrático Mexicano, 3ª ed. México 1995, ed. Porrúa, pág 105.

Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública federal centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).²⁰

Como se observa engloba a funcionarios y empleados públicos, de donde puede colegirse que este término es el género y los demás la especie.

Puede entonces señalarse que no hay una definición legal de servidor público, sin embargo, es posible identificar a quienes tienen esta categoría para efectos de determinar responsabilidades, por lo tanto aunque no existe propiamente una definición, la Constitución señala a quienes puede darse esta categoría y podemos considerar a este término como más generalizador, puesto que puede abarcar a todas aquellas personas físicas, no importando su esfera jurídica de competencia o representatividad en una dependencia u órgano estatal, reputando así como servidor público a quien recibe una remuneración por la fuerza física o intelectual que presta al aparato estatal.

Considero que aunque es necesario realizar una distinción entre las diversas personas que prestan un servicio al estado, es importante señalar que sea cual fuere la función que una persona realice dentro de la Administración Pública, debe considerarse llanamente como servidor público, pues las actividades que desempeñan, consisten precisamente en satisfacer de una manera continua y uniforme las necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, pues cada persona que labora en el servicio público, coadyuva a la realización del fin en el que el Estado es el titular, fungiendo como satisfactor de las necesidades colectivas.

²⁰ ACOSTA ROMERO Ob.cit. , pág. 106.

1.3 Concepto de Burocracia y Derecho Burocrático

La palabra burocracia proviene del francés *bureaucratie* y etimológicamente esta integrada del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, que significa poder.

Este término ha sido utilizado para distinguir a las diversas formas de organización administrativa.²¹

Por otra parte, es importante señalar que la palabra burocracia mas que existir en un ámbito jurídico, existe en el campo de la Sociología y esta referida a quienes prestan sus servicios como empleados públicos, sin embargo, se ha utilizado de una manera peyorativa, perdiendo su verdadero significado, pues es comúnmente aplicada al servidor público de "ventanilla", esto es, a aquellas personas encargadas de tramites menores o de atención a personas, quienes desgraciadamente mediante un patrón de conducta consistente en pereza o desgano en el desempeño de sus labores, han ocasionado la identificación del termino burocracia con una mala actitud y no en lo que realmente es la clase burócrata, la cual tiene encomendada la tarea de trabajar para lograr el correcto desempeño de las labores de las instituciones, ya que en gran parte de ellos depende el correcto funcionamiento de la prestación de los servicios públicos.

Sobre el concepto de burocracia, el maestro Andrés Serra Rojas la define de la siguiente manera:²²

²¹ Voz: Burocracia. VARIOS AUTORES, Diccionario Jurídico Mexicano, 2ª ed., México, 1990, ed. UNAM-Porrúa, pág. 365.

²² SERRA ROJAS, Andrés, Ob cit, pág 387.

"En un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra acepción la burocracia alude a la influencia o dominio de los Servidores del Estado en la vida social. La expresión burocracia nació en Francia en el siglo XVIII refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos."

Así de la definición del Maestro Andrés Serra Rojas se denota el ánimo sociológico de este término, ya que refiere la vinculación de esta palabra con un sector de la sociedad, con el surgimiento de esta clase surgió la necesidad de regular la actividad de la burocracia, naciendo así una rama del derecho el cual es precisamente el derecho burocrático y Emilio Chuayfét lo define como aquel que²³:

"Regula los vínculos entre el Estado y sus trabajadores, y da especificidad y contenido a una relación que forma parte del derecho administrativo."

De acuerdo a esta definición el derecho burocrático, puede encontrarse dentro del derecho administrativo, sin embargo existen ópticas distintas que dictan que debe tener un carácter autónomo, tal como señala el maestro Fix Zamudio, afirmando lo siguiente²⁴:

"esta integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones, que pertenecen a tres sectores, es decir, administrativo, laboral y de seguridad social y por ello hemos sostenido que debe considerarse como una disciplina autónoma."

En el mismo sentido, el Doctor Miguel Acosta Romero considera que:

"el derecho que regula las relaciones del Estado y sus trabajadores debe constituir una rama autónoma, ya que su objeto, finalidad y metodología

²³ CIUAYFFET CHEMOR, Emilio, Derecho Administrativo, 1ª ed., México 1981, ed. UNAM, pág. 126.

deben ser propias", aclarando además que en esta relación no hay lucha de clases, ni busca el equilibrio de los factores de la producción, ni persigue utilidades, por lo que los principios que regulan esta materia, deben ser independientes, tratando de buscar la equidad entre los intereses de los trabajadores, que pretenden tener estabilidad y derechos básicos y el interés general que denomina la actividad del Estado."

De lo anterior, se desprenden diversas posturas, e inclusive algunos juristas no sólo separan al derecho burocrático del derecho social, el cual Trueba Urbina define como:²⁵

"El Conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente más débiles"

Por su parte Fix Zamudio lo conceptualiza como el²⁶:

"Conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad."

De las anteriores definiciones, entendemos que va encaminado a grupos determinados con la característica de encontrarse desprotegidos.

Sin embargo hay quienes ubican al derecho burocrático dentro del derecho público, considerando que el derecho burocrático se integra con todas las

disposiciones que establecen, modifican, extinguen, preservan, suspenden o limitan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

²⁴ Apuntes sobre Teoría del Proceso Laboral, en Cursos de la licenciatura en Derecho de la UNAM,

²⁵ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, 6ª ed., México 1981, Ed. Porrúa, pág. 154.

En lo particular considero que el Derecho Burocrático es una extensión del derecho del trabajo, el cual según lo indica el jurista Cavazos Flores²⁷:

“nació ante el requerimiento inaplazable de garantizar a los trabajadores una vida digna de ser vivida. Luego su finalidad suprema será necesariamente la de otorgar a la clase laborante mejores condiciones de trabajo certidumbre en su empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia la perfectabilidad del individuo.”

En el mismo sentido Carlos Morales Paulín señala:²⁸

“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.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Podemos concluir que el derecho burocrático tiene como principal función la de cuidar y regular las relaciones suscitadas entre los individuos que prestan un trabajo para el Estado como empleador o patrón, el cual deberá fijar claramente las reglas para la imposición de obligaciones y derechos recíprocos.

1.4 La Función Pública

Dentro de este concepto se alude al régimen jurídico aplicable al personal que presta sus servicios al Estado y se integra por la totalidad de obligaciones y

²⁶ Fix Zamudio citado por Trueba Urbina, idem, pag. 155.

²⁷ CAVAZOS FLORES, Ob. cit, pág. 127.

²⁸ MORALES PAULÍN, Carlos, Derecho Burocrático, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 107.

prerrogativas derivadas del régimen legal que resulta aplicable, así como de las diversas situaciones que puedan presentarse entre el Estado y sus servidores, puede entonces entenderse por que el ejercicio de las atribuciones esenciales del estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica como el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación esta, de incorporación a la función pública.

Como función pública el Maestro Andrés Serra Rojas señala ²⁹:

“La función pública es la relación jurídica que se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.

Por su parte Mayer señala que: ³⁰

“es un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el estado por la obligación de derecho público de servirle.”

Además de las dos anteriores definiciones, como funciones públicas debe entenderse a aquellas que desempeñan los organismos, autoridades, agentes y auxiliares del poder público para el ejercicio real y efectivo de este mismo poder en cualquiera de sus órdenes y aspectos.

²⁹ SERRA ROJAS, Ob. Cit., p 384.

³⁰ Mayer citado por Serra Rojas, Ob cit., p. 385

Como hemos visto entre el estado y sus trabajadores se genera una relación para la cual se tienen diversas teorías³¹:

a) Teoría del acto unilateral del Estado; esta señala que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, porque se trata de una obligación impuesta por el orden público.

b) Teoría Contractual; Esta tesis sostiene que la relación entre el estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona *res Inter Allos acta*, ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación. Se recurre también a otra categoría contractual, como son los contratos de adhesión, en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que otra se adhiere.

c) Tesis del acto condición. El acto condición Este deriva de la voluntad del estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina .

d) Tesis del Estatuto legal; Las relaciones del estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión."

Una vez definida la función pública y mostradas las diversas teorías que conciben el origen de la relación del Estado con sus empleados, analizaremos cuales son los ordenamientos que se encargan de regir su conducta.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³¹ Fraga citado por Serra Rojas, Ob. Cit., pp. 406-407.

CAPITULO II

ORDENAMIENTOS QUE RIGEN LA ACTUACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (VERTIENTES LABORAL Y ADMINISTRATIVA)

La existencia de ordenamientos jurídicos, consistentes en conjuntos de normas que establecen las reglas de conducta para el conjunto social, constituyen el mejor instrumento con el que cuenta el aparato estatal para garantizar la convivencia y cohesión social; es por esta razón que adquieren inusitada importancia aquellas normas jurídicas que buscan con su adecuada observancia y ejercicio correcto por parte de quienes detentan la conducción de la política del Estado, el fortalecimiento del aparato gubernamental mexicano, mediante la construcción de relaciones transparentes e imparciales entre éste y la sociedad, dentro de los cauces legales, delimitando su actuación, así como el alcance de la misma, por ello es importante señalar la existencia de diversos tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, tales como la penal, civil y política entre otras, sin embargo, para los efectos del presente trabajo, únicamente se analizaran las obligaciones y responsabilidades de carácter laboral y administrativo, contenidas en las leyes respectivas.

2.1 Obligaciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a cargo de los Trabajadores de Base

Las obligaciones contenidas en esta Ley, principalmente se encuentran contempladas en el artículo 44, consistente de ocho fracciones, en las cuales se

señalan una serie de conductas que deben observar los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de otras instituciones tales como: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, centro Materno-infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como la de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo la función de servicios públicos.

Para una mayor ilustración a continuación se transcribe el artículo en mención:

"Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores:

- I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y Reglamentos respectivos;
- II. Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- VI. Asistir puntualmente a sus labores;
- VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia."

De este artículo, se desprende que estas obligaciones consisten en la observancia de deberes, cuyo incumplimiento puede generar causales de rescisión de la relación laboral, estas obligaciones consisten en mostrar esmero e intensidad en la realización de sus labores atendiendo a la dirección de sus superiores, así como a respetar las condiciones de trabajo del organismo o dependencia a la cual pertenezcan, de igual manera observar puntualidad y discreción entre otros, siendo claro que el incumplimiento en alguna de estas obligaciones tendrá como consecuencia la aplicación de sanciones.

Se puede concluir acerca de las obligaciones contenidas en esta Ley que consisten básicamente en la realización de las actividades para las cuales fueron nombrados, conduciéndose de una forma respetuosa hacia las instituciones y sus compañeros de trabajo, siendo discretos en los asuntos propios de su empleo evitando con sus actos poner en riesgo la integridad tanto de sus centros laborales como de ellos mismos, procurando superarse y ser más eficientes basándose en la capacitación para un mejor desempeño de su empleo.

2.1.1 El Cese como consecuencia del Incumplimiento de las Obligaciones de Carácter Laboral

Los Trabajadores al Servicio del Estado que incumplan con las obligaciones impuestas en la Ley burocrática, pueden hacerse acreedores a una sanción, la cual puede constituir desde un extrañamiento por no haber ajustado su

conducta a los parámetros para ellos establecidos en el desempeño de su trabajo hasta el caso extremo de acuerdo a la gravedad de sus faltas, ocasionar el cese en sus empleos de manera justificada y sin responsabilidad para los Titulares de las dependencias, concretamente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado podemos encontrar enumeradas una serie de conductas que pueden actualizar causales de cese, estas consisten en omisiones o acciones contrarias a las obligaciones encomendadas a los trabajadores, el cese tendrá que ser decretado por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los casos señalados en el artículo 46 en sus diversas fracciones y en particular los supuestos contenidos en la fracción V de la Ley burocrática que a la letra dice:

“Artículo 46.- 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:

...V Por resolución de Tribunal Federal de Conciliación, los siguientes casos:

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que se tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

- e) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.”

De acuerdo al precepto anterior, el cese es aplicable en derecho burocrático, como consecuencia de haber actualizado, el trabajador con su conducta, alguna de las causales anteriormente señaladas con las cuales los trabajadores pudieren afectar a sus centros y/o compañeros de trabajo, así como el servicio que se preste, por sus inasistencias y descuidos, como lo indica este precepto. Esta sanción, podrá ser demandada por el Titular de la Dependencia ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Anteriormente, el titular de la Dependencia podía cesar a los Trabajadores a su Servicio sin autorización previa del Tribunal, aun tratándose de las causales previstas en la fracción V, conforme a una interpretación que habían seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al respecto se emitieron las siguientes jurisprudencias:

“Cuando el titular de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no hayan acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal.”³²

³² Rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.- Quinta Época, Tomo XCVIII, pag. 1274.- Amparo Directo 6116/96. Secretaría de Educación Pública. 15 de noviembre de 1948. Unanimidad de 4 votos.- Tomo CV, pag. 1831. Amparo directo 2471/49. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 10 de octubre de 1949. 5 votos.- Tomo CV, pag. 1831. Amparo directo 7536/49. López Martínez María Rosaura.

En el mismo sentido encontramos también la siguiente jurisprudencia:

“Si se demuestra plenamente que el hoy quejoso incurrió en la causal de cese a que refiere el inciso b), fracción V, del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por haber faltado más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada, motivo por el cual fue cesado sin demandársele previamente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, no se lesionan sus garantías por ser una cuestión de carácter optativo el demandar o no, el cese del trabajador ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pues basta con exponer la causal que motivo el cese por vía de excepción”.³³

Sin embargo, actualmente es necesario que los titulares de las dependencias demanden la autorización previamente antes de cesar al trabajador, al respecto La Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción de tesis número 46/47, la cual señala:

“El Titular de la Dependencia no tiene facultades para cesarlos unilateralmente por las causales que establece la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de la materia, sino que debe demandar el cese ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.(Modificación del criterio de la tesis jurisprudencial 564, compilación de 1995. Tomo Quinto.- Esta Segunda Sala modifica el criterio de la anterior Cuarta Sala, que se integró

25 de agosto de 1950. Unanimidad de 4 votos.- Tomo CVII, pág. 344 Amparo directo 4396/47. Secretario de Educación Pública.

³³ Rubro: **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, CESE DE LOS, SIN AUTORIZACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. CUESTIÓN DE CARÁCTER OPTATIVO.** Amparo directo 6552/980. Raymundo Romero torres. 15 de marzo de 1982. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Rodolfo R. Ríos Vázquez.

jurisprudencial mente desde 1951 y que ha sido recogida y reiterada sin variación con los números 189³⁴

Es de acuerdo a lo anterior que para dar por terminados los efectos del nombramiento de los trabajadores sin responsabilidad, se debe seguir un proceso ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje lo cual impide que los Titulares cesen discrecionalmente a sus trabajadores, constituyendo esto una amplia garantía para el trabajador.

2.1.2 Derecho de los Trabajadores a que se les siga un Proceso antes de cesar los Efectos de su Nombramiento

Como proceso debemos entender que “es el camino para la justa composición de un litigio³⁵” y en el supuesto de que un Titular pretenda cesar a un trabajador, estaremos en presencia de un conflicto de pretensiones, es decir un litigio, el cual se llevará entre el Estado en su carácter de patrón y la persona física que se desarrolla como trabajador al servicio del Estado.

Para el caso en concreto, es necesario mencionar que cuando un trabajador incurra en alguna de las causales descritas en la fracción quinta, se deberá instrumentar un procedimiento en su contra, la cual principia con la instrumentación de un acta administrativa, la cual en su momento será el documento base de la acción pretendida por los Titulares de las Dependencias, consistente en el cese en los efectos del nombramiento.

³⁴ Rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA NO TIENE FACULTADES PARA CESARLOS UNILATERALMENTE POR LAS CAUSALES QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA.

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

³⁵ GÓMEZ LARA Cipriano, Derecho Procesal Civil, 5ª ed., México 1991, Ed. Harla, pág. 12.

El acta administrativa debe reunir ciertos requisitos de forma y fondo, mismos que se encuentran contemplados en el artículo 46 Bis de la Ley Burocrática, el cual señala:

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

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

Como se indica en el precepto anterior, en el acta se plasmará la totalidad de los hechos que se le imputen al trabajador, así como lo que en su defensa puedan aportar, el inculpado y sus testigos de descargo, esto constituye una garantía para el trabajador, pues le permite presentar elementos para fundar su excepción y se le otorga el derecho a ser escuchado y poder objetar lo que en su contra se argumente.

Al demandar el cese, los Titulares deberán anexar al escrito de demanda como pruebas el acta administrativa, los citatorios de los testigos que en ella intervinieron, así como todos aquellos documentos que acrediten las faltas que

se le imputen al trabajador, todos estos instrumentos deberán ser perfeccionados como prueba mediante la ratificación de contenido y firma de todos y cada uno de ellos aún cuando no hubieran sido objetadas, por lo que al ofrecer este medio de perfeccionamiento no se deberá condicionar la objeción, ya que de no presentarse esta situación, el acta que es el documento base de la acción carecerá de valor, al efecto resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se cita:

“Las actas administrativas levantadas en la investigación de las faltas cometidas por los trabajadores, para que no den lugar a que se invaliden, deben ser ratificadas por quiénes las suscriben, para dar oportunidad a la contraparte de preguntar a los firmantes del documento, con el objeto de que no se presente la correspondiente indefensión. Por lo tanto, cuando existe la ratificación del acta por parte de las personas que intervinieron en su formación y se da oportunidad a la contraparte para repreguntar a los firmantes del documento y no se desvirtúan, con las preguntas que se formulen, los hechos que se imputan, la prueba alcanza su pleno valor probatorio.”³⁶

Del criterio anterior, se desprende que si bien, puede cesarse a los trabajadores este no debe ser un acto discrecional ya que deben seguirse ciertas formalidades. Una vez presentado el escrito en el que se demande el cese de los trabajadores, se emplazará al trabajador para que conteste la demanda,

³⁶ Rubro: ACTAS ADMINISTRATIVAS, EN INVESTIGACIÓN DE FALTAS DE LOS TRABAJADORES. DEBEN SER RATIFICADAS. Séptima Época, Quinta parte: Vol. 78; pag. 13 A.D. 1906/74. Lauro Sáinz-Durán. Unanimidad de 4 votos. Vol.81; Pág. 13 A.D. 5105/74. Rafael Cajigas Langner y Julián Vázquez González. 5 Votos. Vols 181-186. A.D. 8921/83. Raúl Gudiño Lemus. 5 Votos.

posteriormente se citarán a las partes para que ratifiquen sus escritos, ofrezcan y perfeccionen en su caso las pruebas y finalmente formulen sus alegatos, a lo cual se remitirá el expediente que se hubiere formado, al Pleno de la Sala que conociere del asunto, para el dictado del Laudo correspondiente.

Con estas formalidades se garantizan, los derechos con que cuentan los trabajadores de ser escuchados y vencidos en juicio, respetando de esta manera las garantías Constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna relativos a que nadie podrá ser molestado en la vida, libertad, propiedad y posesiones mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, así como que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, respectivamente.

2.2 Obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Antes de entrar de lleno a conocer cuales son las Responsabilidades Administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos, es importante mencionar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114), y se publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre del mismo año, esta abrogó a la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de

los Altos Funcionarios de los Estados, expedida apenas en 1980. La reforma Constitucional y la nueva Ley de Responsabilidades constituyeron junto con otros ordenamientos parte del marco jurídico para el proyecto de renovación moral del Presidente Miguel de la Madrid, quien pretendía erradicar la corrupción así como otros vicios entre los servidores públicos.

La denominación del título IV de la Constitución alude a "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", situación con la que se recalca la importancia de precisar quien puede ser sujeto de este tipo de responsabilidades, es decir, que debemos entender por servidor público, lo anterior a efecto de poder determinar quien puede ser susceptible de incurrir en responsabilidad administrativa por no observar los principios de Legalidad, Honradez, Imparcialidad, Lealtad y Eficacia que deben distinguirse en el actuar de los servidores públicos.

Es de suma importancia señalar que, el 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual constituye el actual marco legal que rige las obligaciones de carácter administrativo a que deben apegarse, la propia Ley en su artículo 2 señala que son sujetos de esta Ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo

108 constitucional, así como todos aquellos individuos que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Una vez identificados los sujetos que pueden con su conducta incurrir en responsabilidad, podemos señalar que las obligaciones de los Servidores Públicos contenidas en esta Ley, consisten en una serie de lineamientos que deben aplicar en la realización de sus labores, respetando los principios de

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, señalando que de omitir conducirse de acuerdo a estos principios, se estarán a los procedimientos y sanciones correspondientes, de acuerdo al tipo de falta sin perjuicio de sus derechos laborales, estas sanciones se encuentran contenidas en el artículo 8, el cual consta de veinticuatro fracciones y señala:

“Art. 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III. Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión exclusivamente para los fines a que están afectos;
- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar a cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o utilización indebidas de aquellas;
- V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con los motivos de éste;
- VI. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad;
- VII. Observar respeto y subordinación legítimos con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

VIII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba;

IX. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones;

X. Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días discontinuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan;

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro tipo de empleo, cargo o comisión particular oficial o particular, que la Ley prohíba;

XII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII. Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato o en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, tramite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XV. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al del bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para si, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XVI. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVII. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio, para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII;

XVIII. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley;

XIX. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta;

XX. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier

servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXI. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XXII. Abstenerse de cualquier acto u omisión, que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, y

XXIII. Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y

XXIV. Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Quando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.

De la lectura de este precepto se desprende la intención de regular todos los campos del actuar de los servidores públicos, al señalar que se deben

formular correctamente los planes de manejo de los recursos públicos, rendir cuentas sobre las funciones encomendadas, así como a no obstaculizar el desempeño de las dependencias mediante otorgamiento de permisos, licencias y otras prerrogativas a sus subordinados y a las cuales no les asista derecho, puede verse claramente que a través de esta disposición se busca regular también el ámbito patrimonial, pues mediante la rendición de cuentas y la exigencia de presentar sus declaraciones patrimoniales, los funcionarios públicos estarán mejor controlados y podrá evitarse la obtención de un provecho ilícito dentro del ejercicio de sus funciones, como muestra clara de los anterior existen en el artículo en comento diversas fracciones en donde se señala que el servidor público, incurrirá en responsabilidad, cuando realice actos en los que de acuerdo a su posición se pueda ver beneficiado, acepte o reciba por si o por interpósita persona dinero o bienes en general a un precio inferior al que comúnmente tengan en el mercado, beneficie a algún familiar, cónyuge o parientes.

Pienso que esta Ley tiene como objetivo principal erradicar el cáncer que más afecta a nuestro aparato gubernamental que es el mismo que ha propiciado una falta de credibilidad en el sistema y que es la corrupción, la cual aqueja en

gran medida a nuestro país y denigra la imagen del servicio publico, puede ser que la corrupción atienda a diferentes factores, tales como los bajos salarios y la falta de ética en los servidores públicos, esta situación debe ser remediada mediante un sistema integral que procure mejorar las condiciones laborales pero exigiendo eficiencia en las personas que prestan el servicio publico, así como imponer sanciones mas fuertes a aquellos trabajadores que incumplan con los códigos de conducta propios de su empleo ya que quien antepone su

interés personal al de la sociedad que debe servir, contraviene los principios que deben regir la conducta de un servidor público.

2.2.1 Consecuencias al incumplimiento de las obligaciones en Materia de Responsabilidad Administrativa

El pueblo mexicano en la actualidad demanda y exige una administración pública proba y eficiente cuyo funcionamiento este basado en principios tutelados por normas jurídicas claras y sencillas que eleven la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales, así como de convertir la función pública en una actividad digna y decorosa cuyo desarrollo cotidiano sea un ejercicio permanente del fortalecimiento de los valores éticos esenciales a la acción de gobernar, es por esta razón que existen una serie de sanciones contenidas en diversos ordenamientos encaminadas a castigar a aquellas personas que prestando un servicio público no ajusten su desempeño a los principios que deben guardar en el ejercicio de su empleo, incurriendo de esta forma en responsabilidad administrativa, la cual el Maestro Andrés Serra Rojas señala que se encuentra vinculada con:³⁷ “ Las faltas cometidas por el empleado en el ejercicio de sus funciones.”

En la actualidad este tema ha tomado mucha importancia pues con el propósito de evitar acciones como las que en un pasado no lejano de nuestro país han llevado a fuertes crisis económicas, sociales y de credibilidad en las instituciones que nos rigen, como consecuencia de conductas poco éticas por parte de servidores públicos que han buscado satisfacer sus necesidades a cambio de olvidar las de la sociedad, sustentado en esto el Estado busca por la

³⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. cit. pág. 393.

vía del derecho controlar y sancionar la conducta de los servidores públicos que así lo merezcan.

El ordenamiento que anteriormente regía la manera de castigar o sancionar a los servidores públicos cuando estos incurrieren en responsabilidad administrativa, era la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual se decretó el 30 de diciembre de 1982, y abrogó, según su artículo primero transitorio, a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979. Esta Ley de Responsabilidades, en su articulado, abarcó todo lo federal y eran de su competencia también los empleados del Distrito Federal, así como a los demás servidores públicos de las entidades federativas, cuando estos con su proceder incurrieran en ilícitos por el manejo o aplicación de recursos económicos federales, así como por violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes federales, resulta importante señalar sobre esta la ley, que al suprimirse las diversas denominaciones de

trabajadores al servicio del estado, incorporando el termino "servidor público", evitó hacer una referencia específica de cuales son lo funcionarios y empleados a que se dirige, ya que incorporó a todos los que por alguna razón se encuentran comprendidos en la calificación de la labor federal.

Actualmente la ley que se encuentra en vigor es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y la cual tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, señalar cuales son las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, así como el registro patrimonial de los servidores públicos.

Este ordenamiento señala que con ella se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal, además las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

Esta ley señala que son sujetos de la misma los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, además de todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Las Sanciones que pueden ser aplicadas a los servidores públicos por dejar de observar las obligaciones para ellos establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consisten en una serie de reprimendas o castigos, las cuales están reguladas por diversos elementos, estas sanciones se encuentran descritas dentro el artículo 13 que señala lo siguiente:

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;

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

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo no mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La contravención a los dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

En este precepto encontramos como las sanciones van ascendiendo de manera gradual, pues van desde una amonestación privada, hasta la inhabilitación para desempeñar cargos públicos, la cual consiste en una imposibilidad temporal para un sujeto de ser empleado del Estado.

Como una breve explicación para saber en que consisten estas sanciones, tenemos que la amonestación puede concretarse a una simple llamada de atención, para hacer notar al servidor público las fallas u omisiones cometidas, La amonestación, en palabras comunes, se traduce en un regaño, una llamada de atención que se hace generalmente por escrito e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones mayores en caso de reincidencia. Para la imposición de estas sanciones existen ciertas reglas, de esta forma el artículo 16 de la citada Ley señala que la amonestación pública o privada será impuesta por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

Para la suspensión o destitución del puesto serán impuestas por las mismas autoridades, las ejecutará el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

De igual manera sucederá en la inhabilitación, siendo para el caso de las sanciones económicas quien ejecute la Tesorería de la Federación.

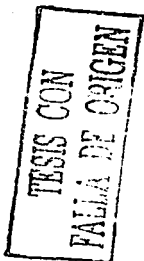
Para determinar la imposición de las sanciones administrativas, debemos señalar que estas se fijaran de acuerdo a diversos criterios, que consisten en circunstancias particulares según los hechos, omisiones y la propia calidad del servidor público, estos criterios encuentran en el artículo 14 de la citada Ley, el cual señala:

“Artículo 14. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella;
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución ;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

De acuerdo a estos factores es que se impondrán las sanciones, podemos señalar que es un método que evalúa el contexto del servidor público que se



haya hecho acreedor a una sanción, personalmente considero que estas reglas son correctas ya que para cada caso concreto se tomarán en cuenta las características particulares del infractor.

Cabe mencionar que la relación entre los órganos de control respecto de la investigación y aplicación de las sanciones administrativas se realiza, en términos generales, de manera concurrente, ya que la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), ahora Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas tienen facultades para aplicar cualquier tipo de sanción administrativa.

2.2.2 Derecho de los Servidores Públicos a que se les siga un Procedimiento antes de imponerles Sanciones Administrativas

Como ya se ha señalado, de acuerdo a los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política, toda persona debe ser escuchada y vencida en juicio antes de ser sancionado, en el caso concreto de los servidores públicos, se contempla que ha de seguirse un procedimiento durante el cual el inculpado pueda conocer los hechos que se le imputan y tener la oportunidad de desvirtuar los actos u omisiones atribuidos a su persona debido a esto, para la aplicación de las sanciones tales como la Amonestación, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción económica e Inhabilitación, existe un procedimiento específico, el cual se establece en el artículo 21, que señala :

"ARTICULO 21.-La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

- I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

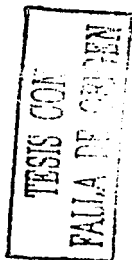
La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

- III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco



días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas en la información y documentación que se relaciones con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieren datos o información que implique nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

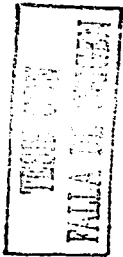
V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empelo cargo o comisión, y registrá desde el momento en que sea notificado el interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultará responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.



Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Se establece entonces, para no cometer injusticias afectando la esfera jurídica de los servidores públicos, la necesidad de regular el procedimiento con precisión, atendiendo esta situación al principio básico de justicia, de informar al infractor con claridad las causas y razones de la responsabilidad que se le imputa, así como ser oído en su descargo y defensa.

“ El procedimiento es una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí, cronológica, en cuanto a que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo; lógica en razón de que se

relacionan entre sí como presupuesto y consecuencias, y teleológicas, pues se analiza en razón del fin que persiguen."³⁸

Tenemos así que el procedimiento será la sucesión de actos que se llevarán para llegar a un fin, el cual para el tema que nos ocupa, puede ser la imposición de una sanción o la exoneración del servidor público, el procedimiento es definido por el jurista Rafael de Pina como:³⁹

"El conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos."

De acuerdo a lo anterior, es necesario que antes de llegar a una conclusión o dictar resolución, por parte de la Autoridad, resulta fundamental cumplir con ciertos pasos. Concretamente en el caso del Procedimiento seguido a los servidores públicos a efecto de determinar su responsabilidad, consiste primeramente en un citatorio con expresión de las responsabilidades que se imputan para la audiencia de investigación administrativa. En la audiencia, a la que debe acudir el representante de la dependencia, el servidor público tendrá la oportunidad de presentar y desahogar las pruebas con que cuente en su defensa.

Una vez desahogadas las pruebas, la Secretaría resolverá, sea exonerando o imponiendo sanciones administrativas.

³⁸ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, 8ª ed., México 1981, pág. 29.

³⁹ DE PINA, Ob. Cit. , pág. 157.

En caso de que en la audiencia se encontrara con que no se cuenta con los elementos suficientes para resolver, o que existen otras posibles causas de responsabilidad, podrán ordenar investigaciones y realizar, mediante los correspondientes citatorios, otras audiencias.

La Secretaría de la Función Pública, tendrá la facultad para suspender temporalmente al servidor público durante el proceso, cuando considere que es necesario para el mejor desarrollo de las investigaciones, sin que esto implique un prejuicio sobre la responsabilidad del servidor, quien en caso de resultar exonerado será reinstalado en su puesto y se le cubrirán íntegras las percepciones que hubiere debido recibir durante el tiempo que duró la suspensión.

De todas las diligencias que se practiquen durante el proceso deberá levantarse acta, y las resoluciones de la Secretaría de la Función Pública constarán por escrito y se llevara un registro de las mismas.

Cabe señalar que es muy importante que se sigan correctamente las formalidades del procedimiento, ya que esto constituye un derecho para el servidor público y una obligación para la autoridad.

“En todo procedimiento deben prevalecer las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. El artículo 14 establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

A su vez el 16 ordena que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Uno de los aspectos y quizá el más importante del procedimiento es el emplazamiento, que consiste en el llamamiento que el órgano administrativo o jurisdiccional hace a una persona para que comparezca a juicio, de tal forma que si ese emplazamiento no se hace o se hace deficientemente se violan los preceptos constitucionales invocados.⁴⁰

Finalmente, es necesario especificar que aquellas resoluciones dictadas en las que se imponga una sanción, resultando responsables los servidores públicos, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, garantizándose de esta forma un medio de defensa para los trabajadores.

2.3 Principios que deben observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones según la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Existen conjuntos de normas que señalan las reglas de conducta para las personas con la finalidad de garantizar la convivencia y cohesión social; es por ello que adquieren mayor importancia aquellas normas jurídicas que persiguen fortalecer el aparato gubernamental y construir relaciones transparentes e imparciales entre éste y la sociedad atendiendo a la gran necesidad de prevenir irregularidades que afecten el buen desempeño del servicio público y

⁴⁰ ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000, pág. 18

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a su vez los intereses de la sociedad es por esto que se marcan ciertos principios en los que el servidor público debe basar la forma de conducirse en el desempeño de su empleo, estos principios son:

Principio de Legalidad, Honradez, Imparcialidad, Lealtad y Eficacia, de estos se hace referencia en el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala:

Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

De acuerdo al artículo anterior, se pretende que el apego a dichos principios proporcione certidumbre en cuanto a que el servidor público, efectuará sus labores de manera eficiente y ajustando su conducta a las disposiciones legales aplicables, para de esta manera lograr una correcta prestación del servicio público, tratando con ello erradicar la corrupción y otros vicios que aquejan al aparato gubernamental.

“Como principio general, la legalidad es el puntal del régimen de responsabilidad de los servidores públicos; dar cumplimiento a los principios Constitucionales y las leyes emanadas de ella es una responsabilidad, y en general es el principal ejercicio de la lealtad y obediencia que todo servidor público debe de guardar para salvaguardar la confianza en su actuación y en las instituciones de las que forma parte.”⁴¹

⁴¹ VARIOS AUTORES, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. 1994, pág. 130.

De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que es el principio de legalidad, el que preserva el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, pues toda actuación de estos deberá estar fundamentada legalmente.

“La honradez entraña un comportamiento adecuado tanto legal como ético; la lealtad se traduce en un cuidado de los intereses o fines de la institución por encima de cualquier interés personal, la imparcialidad se refleja en un trato conmutativo y distributivo de igualdad, es decir dar un trato de igual a todos, pero a su vez reconociendo la necesidad de extender una igualdad adecuada a las realidades sociales, pues las diferencias culturales imponen mayor diligencia con el desfavorecido en el saber y entender.”⁴²

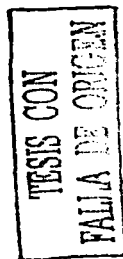
Podemos concluir que así como el principio de legalidad, también los demás señalados en la ley, deben ser de observancia general ya que aplicados conjuntamente, propiciarán mejores servidores públicos.

Para un mayor entendimiento del tema a continuación se definirán los principios de referencia.

2.3.1 Principio de Legalidad

Este principio establece que todo acto de los órganos del Estado debe de encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor, esto es que el actuar de las instituciones públicas será de acuerdo a los preceptos legales vigentes y señalando claramente cuales son los motivos por los cuales actúa o resuelve de

⁴² MORALES PAULÍN, Ob. Cit. , pág. 418.



alguna manera determinada, por lo que con este principio, se obliga a los órganos estatales a sujetar su forma de actuar al derecho.

Los servidores Públicos durante el desempeño de su empleo, deben observar este principio, pues de esta forma se garantiza seguridad jurídica, ajustando de esta manera su conducta a los procedimientos marcados en la Ley.

2.3.2 Principio de Honradez

Este consiste en nunca usar el cargo público para ganancia personal, ni aceptar prestación o compensación alguna por parte de personas u organizaciones que puedan llevar al servidor público a actuar con falta de ética en sus responsabilidades y obligaciones.

2.3.3 Principio de Imparcialidad

Consiste en actuar siempre de una manera justa sin conceder preferencias, privilegios o prerrogativas de ninguna especie a persona alguna.

2.3.4 Principio de Lealtad

Este Principio de actuar de los servidores públicos, consiste en ceñir el comportamiento tanto público como privado de tal modo que las acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y verdad, logrando de esta forma la lealtad a las instituciones y a las personas para las que realizan su empleo.

2.3.5 Principio de Eficacia

Este significa que el servidor público en el desempeño de sus funciones, debe ser contundente y lograr los objetivos o tareas que le sean encomendadas en,

es decir que se obtenga un resultado satisfactoria en un tiempo determinado y aprovechando de manera optima todos los elementos con los que cuente.

Una vez definidos los principios rectores de la conducta de los servidores públicos, pasaremos al estudio de los principios que se han establecido mediante un Código Etico de conducta emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

2.4 Principios contenidos en Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

Ante la necesidad de constituir un buen gobierno, es necesario contar con servidores públicos que tengan cultura de servicio a la sociedad y que estén plenamente convencidos de que para el desarrollo de sus tareas, deben en todo momento trabajar con dignidad, estando convencidos de que su labor es importante, teniendo a la ética como principio rector de su conducta, para tal efecto la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha dado a conocer mediante el oficio circular N° SP/100/762/02 el Código de Etica de

los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, señalado que "Dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Etica que contenga reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, con lo cual se pretende propiciar un plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El artículo 49 de la referida ley encomienda a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo la obligación de emitir el Código de Ética, precisándose en el artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento que su expedición se dará en un plazo no mayor a ciento veinte días hábiles, contados a partir de la entrada en vigor de la propia ley.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los preceptos legales señalados, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ha elaborado el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.”⁴³

Lo anterior nos permite ver la intención del gobierno Federal de mediante diversos lineamientos, crear conciencia en los servidores públicos que deben desempeñar sus empleos cargos o comisiones de acuerdo a valores que garanticen la transparencia y la probidad en el desarrollo de la función pública, siendo los principios señalados en el Código de Ética los siguientes:

⁴³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, miércoles 31 de julio de 2002, Primera Sección Pag. 30

2.4.1 Bien Común

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

2.4.2 Integridad

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

2.4.3 Honradez

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.

Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

2.4.4 Imparcialidad

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

2.4.5 Justicia

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

2.4.6 Transparencia

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley.

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

2.4.7 Rendición de Cuentas

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos

2.4.8 Entorno Cultural y Ecológico

Al realizar sus actividades el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

2.4.9 Generosidad

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.

Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

2.4.10 Igualdad

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

2.4.11 Respeto

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante.

Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

2.4.12 Liderazgo

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de sí ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeña, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.”⁴⁴

Será indispensable que este Código sea difundido entre todos los servidores públicos, propiciando que los valores emanados del mismo sean observados, comprendidos y aplicados durante el ejercicio de sus funciones, ya que no basta con crear lineamientos, lo importante radica en acatarlos y hacerlos cumplir.

Una vez que han sido analizadas las vertientes laboral y administrativas, podemos concluir que pese a ser muy parecidas por ambas encargarse de registrar

⁴⁴ Idem. pp. 31-33.

y normar la conducta de los servidores públicos, teniendo como mayor sanción la separación definitiva del empleo de aquel trabajador que no se hubiere ajustado a los principios que deben observar en su desempeño, ya sea mediante el cese por la vía laboral o la destitución en la administrativa son muy distintas ya que las figuras con que se sanciona, así como las autoridades competentes son muy diferentes entre una y otra, por lo tanto es importante conocerlas para poder diferenciar claramente cuando nos encontramos ante un asunto de naturaleza laboral y cuando se trata de uno de carácter administrativo.

CAPITULO III

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. (VERTIENTES LABORAL Y ADMINISTRATIVA)

El legislador creador del orden jurídico, parte del supuesto que sus destinatarios se conducirán de conformidad con el mandato legal, pero para el caso contrario prevé una serie de autoridades e instituciones para lograr su cumplimiento.

Como Autoridades del trabajo se entiende a los órganos que tienen la potestad legal de aplicar las normas de trabajo y de imponer a las partes sus resoluciones.

Debido a la imposibilidad de que una sola autoridad conozca de toda clase de conflictos, es necesario fijar la jurisdicción, institución jurídica según que es "la facultad estatal para resolver, con base en su soberanía y por conducto de sus órganos idóneos, las controversias surgidas en su territorio."⁴⁵

Es necesario también establecer el concepto de la institución procesal de la competencia que "será la medida de ese poder, en otras palabras, la competencia es la jurisdicción limitada para el conocimiento de cierta clase de negocios"⁴⁶ según lo anterior, debe entenderse como un aspecto de la jurisdicción.

⁴⁵Rafael Tena Suck, Hugo Italo Morales, Derecho Procesal del Trabajo, 5ª edición, Ed. Trillas, México D.F. 1997, p 55

⁴⁶ Ibidem.

Ahora bien, es importante hacer mención de que la competencia generalmente se determina en cuanto a los aspectos de materia, grado, territorio y cuantía, conceptos que a continuación se definirán para un mejor entendimiento del tema.

La Materia. Este criterio tiene como fundamento el contenido de las normas sustantivas que regulan el litigio sometido al proceso, es decir, la norma aplicable va a determinar ante quien se va a someter esa controversia.

La Cuantía. Se determina de acuerdo al monto de las prestaciones que se reclaman o al valor pecuniario exigido o establecido en la propia ley.

El Grado. Normalmente el ejercicio de la función jurisdiccional no se agota con el conocimiento y decisión del litigio por parte de un solo juzgador, considerando que la imperfección humana permite errores del juzgador, se establece la posibilidad de someter esa resolución ante un órgano superior jerárquicamente con el objeto de verificar la legalidad de ese acto. A cada cognición del litigio por el superior, se denomina grado.

El Territorio. Es el ámbito espacial dentro del cual el juzgador (árbitro) puede conocer validamente su función jurisdiccional. Este ámbito territorial recibe distintas denominaciones: circuitos, distritos, entre otras.

Por lo tanto, la competencia implica un índice claro de repartición de facultades, en virtud de que entre más repartida se encuentre, logrará cuando menos tres finalidades; dividir el trabajo proporcionalmente, obtener un alto

grado de especialización, y la dedicación específica de los órganos jurisdiccionales.

Se puede decir que todos los jueces tienen jurisdicción, no así competencia para conocer de cualquier clase de controversia, esto es, un juez puede tener jurisdicción sin competencia, pero un juez competente, necesariamente tendrá jurisdicción.

A través de los tiempos se ha señalado que la conciliación y el arbitraje son los medios idóneos para resolver los conflictos del trabajo. La conciliación, que es un medio de autocomposición para las partes dirigida por ellas mismas o provocadas por la ley o autoridad; el arbitraje es el medio de heterocomposición, que puede ser designado por la ley o por las partes, para que algún particular o autoridad fuera de la labor jurisdiccional, actúe y dicte resolución, dentro de este contexto podemos encontrar que la jurisdicción en materia del trabajo tiene las siguientes características:⁴⁷

“Es de orden público, esto es que tiene intereses para toda la sociedad.

Proteccionista de la clase trabajadora, ya que la interpretación que se haga de la Ley deberá ser en el sentido que más beneficie al trabajador, aunque esta situación vaya en contravención de un principio procesal que es de igualdad entre las partes.

Formalmente Administrativa, es decir, los organismos encargados de encausarla dependen del Poder Ejecutivo; sin embargo, desde el punto de vista material ejercita actos de la misma naturaleza que los que ejecuta el Poder judicial.

La jurisdicción del trabajo se determina en la mayoría de las ocasiones por la naturaleza del conflicto de que se trate y no por la cuantía, esto es que el carácter predominante de la competencia es por la materia de la jurisdicción.

En la jurisdicción del trabajo se aplica la equidad, se crea el derecho y predomina la conciliación."

Una vez que se han determinado cuales son las principales características de la jurisdicción, pasaremos a conocer cuales son las autoridades jurisdiccionales encargadas de aplicarla tanto en materia laboral como administrativa.

Dentro de la Autoridades competentes para conocer los conflictos relativos al trabajo en México, tenemos a las juntas, las cuales son órganos distintos a los Tribunales comunes, pues en estas se aplican diversas disposiciones y fuentes del derecho entre otras la equidad a efecto de restablecer el equilibrio de los factores de la producción, sabemos que en lo que ocupa a los servidores públicos, quienes como patrón tienen al Estado, no se busca mantener equilibrio entre los factores de la producción, ya que no se trata de una empresa, pero si se pretende arreglar las diferencias que existan entre el gobierno y sus trabajadores, estas tienen su fundamento constitucional en el artículo 123 Apartado "A" del mismo ordenamiento, el cual señala:

Artículo 123 Apartado "A" fracción XX:

Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a las decisiones de una Junta de Conciliación y Arbitraje formadas por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el

⁴⁷ Idem. p. 57

contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

En cuanto a la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en 1918 la Corte señaló que estas no son Tribunales de trabajo, sino autoridades y en contra de sus resoluciones procede el juicio de Amparo, pues son instituciones de carácter público, que tiene por objeto evitar los grandes trastornos del orden y de la paz públicos, proteger la riqueza, la industria y el trabajo. Aunado a lo anterior, pese a que las juntas conocen de los conflictos colectivos económicos, las proposiciones que se formulen para evitar o resolver los conflictos no tendrían carácter de obligatorios, a no ser que las partes lo acepten.

El arbitraje de las Juntas será de orden público y no de orden privado y no se extenderá a todos los conflictos sino solamente como ya se dijo a los conflictos colectivos de naturaleza económica.

Se hace mención de las Juntas en el presente Trabajo debido a que los trabajadores de Instituciones como lo son Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado son considerados servidores públicos y la autoridad encargada de conocer los conflictos entre Petróleos Mexicanos y sus trabajadores son las Juntas Especiales, concretamente las 7, 7Bis, 12 y 12 Bis.

Sin embargo, en lo que respecta a nuestro tema, que es lo concerniente a los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente dentro de la Administración Pública Federal Centralizada, será competente para conocer de las controversias el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en materia Federal y local del Distrito Federal.

En cuanto a los trabajadores de los Estados y Municipios, lo será el Tribunal de Arbitraje del Estado respectivo.

3.1 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Antes que nada es necesario señalar que debe entenderse por Tribunal, comúnmente el vocablo *tribunal* cuyo origen latino significa "lugar destinado a los jueces para administrar justicia y pronunciar sentencias"⁴⁸, siendo utilizado para designar a un cuerpo colegiado de jueces, en el caso particular del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Magistrados; siendo común de tres, el cual ejerce la función jurisdiccional, generalmente en segunda instancia o amparo, cuyas ventajas fundamentales, según la opinión de algunos autores radican en que "existe contraste de opiniones y suma de conocimientos que la deliberación implica, así como dar mayor capacidad para resistir las presiones contrarias a la independencia funcional".⁴⁹

Así como en otros países el derecho burocrático ha dado lugar al surgimiento de instancias encargadas de dirimir los litigios derivados de su aplicación, en México existe también el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyos antecedentes datan de la legislación emitida en 1938 con la creación de los

⁴⁸ Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, vol. 4 Aguilar, España, 1979, p. 853

denominados “Comités de Conciliación” en cada entidad federativa y, como segunda instancia un Tribunal de Arbitraje, aunque su integración tal cual se conoce hoy en día se daría a partir de 1941.⁵⁰

Así pues, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, actualmente es la autoridad competente para conocer de los conflictos que en materia laboral se susciten con el estado y sus trabajadores, se encuentra regulado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Título Séptimo, cuya expedición data del 28 de diciembre de 1963, abrogando el Estatuto de 1938. La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra contemplada en el artículo 124 de la Ley Burocrática y señala:

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

- I. Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores;
- II. Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III. Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV. Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V. Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

TESIS CON
FALLA DE SUJETO

Además dentro del artículo 2º del Reglamento Interior de fecha... del propio Tribunal se establece que:

⁵⁰ DIAZ DE LEON, Marco Antonio. La Prueba en el Proceso Laboral, ed., Porrúa, México, 1990. Pág. 228.

“Artículo 2º. El Tribunal es autónomo con plena jurisdicción y competencia para tramitar y resolver asuntos a que se refieren las Leyes Reglamentarias del Apartado “B”, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de la estructura del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, encontramos que es un órgano colegiado que funciona en Pleno o en Salas, deberá estar integrado en cuando menos por tres Salas y podrá aumentarse este numero si fuese requerido.

Cada Sala estará integrada por tres Magistrados, los cuales deberán ser un Magistrado representante del Gobierno Federal, un Magistrado representante de los Trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado Tercer Arbitro que será nombrado por los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

Con lo anterior se puede ver que se busca representar los intereses de los diversos sectores, buscando con esto un equilibrio y una mayor equidad, esta es una característica fundamental de este Tribunal en el cual no es requisito esencial que todos sean Licenciados en Derecho por lo cual a diferencia de otros órganos en este no es conformado por juristas especializados sino que esta constituido para crear el derecho y ajustarse a la buena fe y la equidad.

Los requisitos para ser magistrado están contenidos dentro del artículo 121, el cual señala:

⁵⁰ REYNOSO, Carlos, Curso de Derecho Burocrático, Primera Edición, México, 1999, ed. Porrúa, pag 151.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Artículo 121.- Para ser Magistrado del Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje, se requiere:

- I. Ser Ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser mayor de 25 años, y
- III. No haber sido condenado, por delitos contra la propiedad o a sufrir pena mayor de un año de prisión por cualquier otra clase de delitos intencionales.

El presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala y de Sala Auxiliar, así como el Magistrado nombrado por el Gobierno Federal, deberán poseer título profesional de licenciado en derecho, legalmente expedido cuando menos cinco años antes de la designación, y tener un mínimo de tres años de experiencia acreditable en materia laboral.

El Magistrado Representante de los Trabajadores, deberá haber servido al estado como empleado de base, por período no menor de cinco años, precisamente anterior a la fecha de la designación.

Queda claro que se imponen los requisitos anteriores para garantizar que los Magistrados del Tribunal, sean personas preparadas y que conozcan los intereses del sector que representan. Cuando el Tribunal actúe en Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del Propio Tribunal.

Dentro del Tribunal, opera la Unidad de Funcionarios Conciliadores, conforme al artículo 122, segundo párrafo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, integrada por un Jefe, un Secretario, funcionarios conciliadores y personal de apoyo.

Es importante mencionar también que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado y los servicios de esta Procuraduría se proporcionan en forma gratuita, esta se encuentra integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que en forma gratuita representarán ó asesorarán a los trabajadores.

La designación de Procurador y los Procuradores Auxiliares corre a cargo del Propio Presidente del Tribunal, con acuerdo del pleno.

Serán aplicables de manera supletoria, en su caso, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre y la equidad.

Con el objeto de llevar a cabo una desconcentración territorial, se encuentra prevista la creación de Salas Auxiliares en las capitales de la Entidades Federativas; actualmente tales Salas no existen, debido posiblemente a que en la práctica parece conveniente la colaboración de los Tribunales de Arbitraje Estatales; así como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, quienes en auxilio de las labores del Tribunal, en vía de exhorto llevan a cabo el desahogo de diversas diligencias en los diferentes Estados de la República.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, conoce básicamente de las siguientes cuestiones: de los conflictos individuales que se suscitan entre los titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; también va a conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; de los registros de los sindicatos,

así como para dictar la cancelación de los mismos; por último, se encarga de registrar la normatividad para el mejor desempeño de las actividades de las Dependencias y Unidades Administrativas, *verbi gratia*, Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, entre otras.

Dentro del procedimiento sumarísimo, previsto en los artículos 118 al 151 que se sigue ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, una de las principales características es que no se requiere de una formalidad en especial que deba ser observada por las partes en conflicto, ya que el procedimiento mediante el que se resuelven las controversias ante el Tribunal se reduce a la presentación de la respectiva demanda, misma que puede ser presentada por escrito, o de manera verbal, la contestación puede realizarse en los mismos términos y en una sola audiencia en que se recibirán las pruebas y alegatos por ambas partes, posteriormente se pronunciará una resolución, a menos de que a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias y si este fuera el caso se ordenará que se lleven a cabo, y una vez desahogadas, se dictará Laudo.

Es importante mencionar que el Tribunal no se encuentra sujeto a reglas fijas para resolver de los diversos conflictos de los que conozca, sino que se encuentra facultado para apreciar en conciencia las pruebas que sean aportadas por las partes, por lo tanto, resolverá los asuntos a verdad sabida y buena fe guardada, pero tiene la obligación de expresar claramente en el laudo los motivos en que funde su resolución.

Debemos mencionar que existen leyes del Servicio Civil en los Estados que rigen el trabajo de los servidores públicos en México y que son aplicables por

los Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje. Si bien es cierto que un principio derecho burocrático tiene en esencia la relación que vincula al servidor público en forma administrativa con el estado, también lo es que en nuestro país ha tenido un notable avance de contenido social puesto que se presenta un vínculo de carácter laboral, similar al revestido de la protección y seguridad social que merece el servidor público y su familia. La Constitución General de la República establece la protección de los derechos de los trabajadores que sirven al Estado, tanto en el orden Federal, como en el Local y Municipal; por ello existen una amplia gama de ordenamientos que hacen efectivas estas garantías y derechos.

Dichos ordenamientos son además de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las del orden local que expiden los Congresos Estatales para los trabajadores al Servicio de los Municipios y de las propias entidades federativas, ordenamientos que tiene como fundamento las fracciones VIII y VI de los artículos 115 y 116 de nuestra Carta Magna, respectivamente.

Los Tribunales de Conciliación y Arbitraje y los del Servicio Civil, imparten justicia laboral burocrática a efecto de garantizar la observancia de las normas protectoras de este sector público.

Cada ley de servicio civil conserva un régimen independiente y particular en cuanto a la clasificación de trabajadores de base y de confianza, establecen su propio Tribunal de Arbitraje al que le atribuyen competencia para conocer y resolver los conflictos individuales, colectivos, o sindicales e intersindicales además de sus funciones administrativistas como lo son el registro y

cancelación de sindicatos y federaciones estatales además de efectuar el registro de condiciones generales de trabajo.

Finalmente debemos hacer notar que aunque algunas entidades federativas llamen leyes y Tribunales del Servicio Civil a sus respectivos ordenamientos y Tribunales jurídico-laborales burocráticos, estos no se refieren al servicio civil de carrera ni norman o dirimen su observancia, lo que debiera ser parte de su ámbito de aplicación, dada la estrecha vinculación de la prestación del servicio y la necesidad en la formación de cuadros altamente capacitados para una prestación eficiente del servicio público.

3.2 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Este órgano anteriormente tenía la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente se cambió por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto de acuerdo a la reforma de su Ley Orgánica, la cual señala:

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS 31 de Diciembre de 2000

Artículo Undécimo En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

- I. La reforma al artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, entrará en vigor el 1o. de febrero de 2001
- II. Para los efectos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las demandas presentadas antes del 1o. de enero de 2001, serán competencia de la Sala Regional que corresponda, de conformidad con el citado artículo 31, vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.

III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Así pues a partir del 1° de febrero de 2001, se cambió la denominación de esta Autoridad, que como características principales, tiene la de ser un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

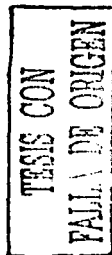
En cuanto a su integración, se encuentra conformado por una Sala Superior y por las Salas Regionales. Será el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, quien nombrará a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término del citado período Los magistrados de la Sala Superior, podrán ser ratificados, por única vez, por un periodo de nueve años, Los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueren ratificados nuevamente, serán inamovibles.

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. En los recesos de la Cámara de Senadores, los

nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.

Los requisitos para ser Magistrado de este órgano se encuentran contenidos en el artículo 4 de su ley Orgánica el cual establece:

“Artículo 4.-Para ser magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requiere ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal. Es causa de retiro forzoso de un magistrado, padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo y en el caso de los magistrados de las Salas Regionales, cumplir 70 años.”



De acuerdo a los requisitos que se imponen para poder ser Magistrado de este Tribunal es notoria la necesidad de contar con personas altamente capacitadas, que sean profesionales del derecho, a diferencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en donde no se busca que los Magistrados sean profesionales del derecho sino que representen a un determinado sector, siendo únicamente necesario que el representante del gobierno Federal sea Licenciado en derecho, como comentario, cabe señalar que en la disposición referente a que será causa de retiro forzoso el hecho de que los magistrados de la Salas Regionales cumplan la edad de 70 años, pensamos que con esto se

trata de garantizar la experiencia, pero también la lucidez de quienes imparten justicia.

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata, este tiene conferidas sus facultades en el artículo 26 de la Ley Orgánica:

****Artículo 26.-** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- II. Despachar la correspondencia del Tribunal.
- III. Presidir las comisiones del Tribunal.
- IV. Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- V. Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.
- VI. Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- VII. Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- VIII. Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- IX. Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- X. Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.

XI. Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.

XII. Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

XIII. Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce desueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

XIV. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

XV. Designar o remover: a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes. b) A propuesta del Contralor, a los peritos. c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal. d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actúarias comunes a varias Salas.

XVI. Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que estén adscritos.

XVII. Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

XVIII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

XIX. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

XX. Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

XXI. Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

XXII. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.

XXIII. Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.

XXIV. Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.

XXV. Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal."

El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario Adjunto de Acuerdos para cada Sección de la Sala Superior, un Oficial Mayor, un Contralor, los secretarios, actuarios, y peritos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta, y por razón de

las actividades a ellos encomendadas, se considerarán como personal de confianza. Los peritos deberán tener título, debidamente registrado, en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que debe rendirse el peritaje o proporcionarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieran legalmente reglamentados y sino lo estuvieren, deberán ser personas versadas en la materia, aun cuando no tengan título.

Los magistrados, los secretarios y los actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

Para los efectos del presente trabajo es importante señalar cual es la competencia material del tribunal, la cual se encuentra señalada en el artículo 11 de su Ley Orgánica:

***Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:**

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derecho habientes con cargo ala Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.
- VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.
- IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.
- XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia. También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los

que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

Es en la fracción XII, la que se refiere a la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que resultan como consecuencia de la inobservancia de los principios rectores de conducta de los servidores públicos contenidos en el artículo 7° de la Ley referencia.

Cabe señalar que en los juicios que se sigan ante este Tribunal, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Para el caso de que la sanción fuere revocada, el Tribunal tiene la facultad de ordenar a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste sus servicios, que lo restituya en el goce de los derechos de que se le hayan privado por la ejecución de la resolución impugnada, dentro de la sentencia respectiva y sin perjuicio de lo establecido en otras leyes y ordenamientos.

Sin embargo respecto de la solución de conflictos por aplicación de la ley se ha pronunciado en tratándose de trabajadores de base en términos de la siguiente jurisprudencia⁵¹:

⁵¹ Rubro: TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCION DE LOS. DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y NO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Parte : II, Octubre de 1995, Tesis: IV.2o.8 A, Página: 649

"El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: "La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente." De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la relación con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y lo de la Ley preindicada."

Del criterio anterior se desprende que pese a que el Tribunal de Justicia fiscal y Administrativa es autoridad competente para conocer de trabajadores de Estado, cuando se trate de trabajadores de base, la separación o destitución de estos, se regirán por las disposiciones aplicables a la Materia.

Finalmente, es importante resaltar que este Tribunal si se encuentra conformado por especialistas del derecho, constituyéndose así en un Tribunal de legalidad y no de equidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

4.-MECANISMOS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO Y LA SITUACIÓN JURÍDICO LABORAL DEL SERVIDOR PÚBLICO. (LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA)

En estos tiempos de cambio que vive nuestro país, cuando se busca una mayor transparencia en los actos del Gobierno, resulta necesario que quienes prestan sus servicios para el mismo, sean ciudadanos preparados y con clara conciencia de su labor, la cual es importante y por tanto deben desarrollarla con esmero e intensidad, es necesario buscar los medios necesarios para lograr un mayor rendimiento en sus empleos, el cual se traduzca en resultados palpables por parte de las personas que tienen encomendada la función pública.

Es evidente el logro de un triunfo democrático en las elecciones Federales del dos de julio de 2000, la cual fue una jornada en donde se vio plasmada la voluntad de un gran parte de los mexicanos, sin embargo para consolidar los avances obtenidos en nuestro país, es necesario impulsarlos y para ello, es fundamental contar con una administración pública federal, consolidada a base de una mayor capacidad de gestión, ejecución e iniciativa, por el papel que desempeña para el desarrollo del país, pues a *contrario sensu*, la sociedad no sólo no cuenta con una fuerza impulsora sino que carga una pesada loza, la cual de acuerdo a la experiencia, impedirá lograr el progreso a nuestra nación.

Dado lo anterior, resulta importante implementar mecanismos que permitan a nuestro país contar con una administración pública honesta, moderna y

eficiente, ya que una sociedad como la mexicana tiene entre sus principales reclamos, la búsqueda del equilibrio social, siendo un factor determinante para lograrlo una estructura gubernamental encaminada a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad, sin dejar de tomar en cuenta que esta debe encontrarse al alcance de todos, buscando alcanzar una justicia social, buscando también el respeto al medio ambiente mediante el desarrollo sustentable, el cual consiste en la utilización óptima de los recursos naturales garantizando el aprovechamiento de los mismos para las generaciones futuras.

El mecanismo considerado para lograr un verdadero cambio estructural del gobierno, es el Servicio Profesional de Carrera, tema del cual mucho se había hablado en México, sin embargo hasta el 10 de abril de 2003 no se contaba con una Ley que rigiera éste en lo que respecta a la Administración Pública Federal Centralizada, pretendiendo estar en la posibilidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía y de sus propios trabajadores mediante un conjunto de normas que busquen medir la eficiencia con que la desempeñan su trabajo los servidores públicos, buscando la profesionalización y capacitación de los empleados, misma que por así decirlo será recompensada con medidas encaminadas a crear mejores condiciones de vida mediante una mejor remuneración.

Es necesario para la figura de los servidores públicos una reivindicación por ellos mismos mediante trabajo y esfuerzo, pues se ha generalizado una opinión en cuanto a que trabajan de manera ineficiente, poco productiva, con la idea de que toda persona ocupante de un cargo público es corrupto o ladrón, situación que desafortunadamente se ha presentado durante muchos años en las altas esferas de nuestro gobierno, creando con esto una imagen que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ocasiona una falta de credibilidad y confianza en los servidores públicos y por consiguiente en las instituciones su cargo, sin embargo se ha considerado como la mejor manera de cambiar esta imagen y lograr un mejor desempeño en la función pública, la profesionalización en el servicio para evitar tener funcionarios "todólogos", impulsando un cambio en cuanto al sistema de selección de los individuos y las funciones a desempeñar, basándose en exámenes de selección con convocatorias abiertas para que exista una igualdad de oportunidades y que en igualdad de condiciones, sin discriminación de géneros grupos o sectores, para que quien obtenga el trabajo, sea aquel individuo más capacitado o que se hubiera desempeñado en el área a la que pertenezca el empleo para el cual concursó, lo anterior tomando en cuenta que la experiencia puede ser un factor determinante en el desenvolvimiento de las actividades públicas, asegurando por supuesto que el reclutamiento y promoción de los servidores públicos se realizará con base en una competencia justa y equitativa, atendiendo a la capacidad, responsabilidad y mérito individuales.

En cuanto a la relación jurídico laboral de los servidores públicos con el estado, es importante la realización de cambios, pues como pudimos observar al principio de este trabajo, cuando se trataron a los dos grupos de trabajadores al servicio del estado, encontramos que existen los de confianza y los de base y se señaló que es con los últimos con los que de acuerdo a la Ley Burocrática se entiende la relación de trabajo, quedando en el aire los derechos de los trabajadores de confianza, por lo cual es necesario buscar una igualdad de prerrogativas entre los dos grupos de trabajadores, "la igualdad desde un punto de vista jurídico implica la posibilidad o capacidad que tiene una persona de adquirir derechos o de contraer obligaciones, cualitativamente, propios de

todos aquellos sujetos que se encuentren en una misma situación jurídica determinada”⁵² razón por la cual, quienes están contemplados para participar dentro del Servicio Profesional de Carrera son los de confianza, el Servicio Profesional tiene la característica de ser un estatuto especial que pudiera proteger en el ejercicio de sus funciones a los trabajadores, tal como sucede con los miembros del Ejército, Armada, Servicio Exterior, etc. suponiendo que de esta forma se verán mejoras para los servidores públicos de carrera.

4.1 Causas Generadoras

Como antecedentes del Servicio civil de Carrera en México, podemos encontrar que en 1983 fue publicado el “Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como un Instrumento de Coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la Instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal”, el propósito de dicha Comisión, señalado en la Exposición de Motivos respectiva, fue la instauración de un servicio civil que apoyara y contribuyera a asegurar la lealtad a las Instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y, en general, el desempeño de las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En mayo de 1996 se expidió el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que en su capítulo IV “Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor Público”, señaló como objetivo el de contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que

⁵² Voz: Igualdad BURGOA ORIHUELA Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Quinta Ed. Porrúa, México. 1989. Pág 217.

garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal.

Es necesario hacer mención que en nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con la Unidad del Servicio Civil de Carrera, contemplada en su Reglamento Interior. A esta unidad según el artículo 63 de dicho reglamento, competían los siguientes rubros:

“Artículo 63. Compete a la Unidad de Servicio Civil:

I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria;

II. Expedir normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro respectivos y, en su caso, emitir los dictámenes que en dichas materias corresponda;

III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal;

IV. Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades;

V. Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones;

VI. Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones;

VII. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público;

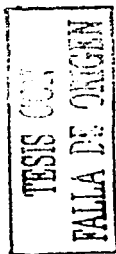
VIII. Ejercer el control presupuestario de los servicios personales, expedir las normas, metodologías y criterios, así como establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;

IX. Diseñar y promover, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría, la política, las directrices y los programas de modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional en materia de servicios personales, así como analizar los avances y características de la modernización, proporcionando asesoría y apoyo técnico en la materia;

X. Proponer e instrumentar los proyectos necesarios a fin de optimizar y uniformar el control presupuestario de los servicios personales; las estructuras organizacionales; el manejo de las nóminas; el registro del personal civil y, en general, la administración del capital humano en el marco del desarrollo organizacional, en las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XI. Verificar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, que los cambios de organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a sus estructuras orgánicas y ocupacionales, así como plantillas de personal, se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones aplicables;

XII. Emitir opiniones y, en su caso, autorizaciones en los términos de las disposiciones aplicables, en los asuntos que en materia de servicios



personales presenten las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales;

XIII. Analizar la experiencia internacional en materia de servicios personales, así como participar en foros y organismos nacionales e internacionales, en temas relacionados con el ámbito de su competencia, y

XIV. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario y no estén asignadas expresamente a otra unidad administrativa de la misma."

También dentro de la legislación burocrática, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 50, se puede notar la intención de establecer en cierta forma una especie de servicio civil, ya que este artículo se refiere al escalafón y señala:

"Artículo 50.-Son Factores escalafonarios:

b) ...En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las plazas de Directores y Subdirectores de Clínicas, Jefes de División Quirúrgica y de División Médica; Jefes de Servicio de Especialidad Médica y Quirúrgica y Jefes de Laboratorio Médico, serán ocupadas por oposición entre los trabajadores de la misma Institución. Para calificar la oposición, la Comisión de Escalafón se asesorará de las Academias Nacionales de Medicina y de Cirugía, según el caso, las que rendirán el dictamen correspondiente, mismo que servirá de base para la designación. En el caso de que las Academias mencionadas declaren desierto el concurso para ocupar las plazas de Jefes de División de Medicina y Cirugía y Jefes de Especialidad Médica y Quirúrgica, podrá convocarse a oposición abierta entre todos los especialistas de la rama en la República."

De esta manera podemos ver que en México ha existido una real inquietud de establecer el Servicio Profesional de Carrera, ya que mediante esta unidad se regulaban diversos factores con la finalidad de mejorar la organización y la estructura del aparato gubernamental así como las condiciones de los trabajadores, sin embargo esta no reglamentaba de manera integral el funcionamiento de como debía llevarse a cabo el servicio civil dentro de la Administración Pública Federal Centralizada.

Existía también una Comisión Intersecretarial para el Servicio Civil de Carrera, desafortunadamente, esta no funciono como un Sistema que lo estableciera en la totalidad del Estado mexicano, por lo que es importante mencionar que aunque no existía una Ley que rigiera genéricamente el Servicio Civil de Carrera, este si se encontraba contemplado en ciertas Instituciones, tal es el caso de :

- Servicio Diplomático o miembros del servicio exterior.
- Profesores Universitarios.
- Banco de México
- Fuerzas Armadas, las cuales comprenden tanto el Ejército y Fuerza Aérea, así como la Armada de México.
- Servicio Profesional Electoral (Instituto Federal Electoral)
- A partir de 1° de enero de 1995 la carrera judicial en el Poder Judicial Federal con exclusión de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Podemos decir que el Servicio Profesional de Carrera es un tema que ha sido muy discutido y con el cual se esperan cubrir una serie de expectativas e inquietudes que constituyen las causas generadoras de que se implante en la Administración Pública Federal y estas son:

- La creación de un Sistema que se base en criterios objetivos tomando en cuenta fundamentalmente los méritos y no los favoritismos por situaciones subjetivas (favores, compromisos, amiguismos y compadrazgos).
- La posibilidad de evitar actos arbitrarios de parte de sus superiores, este punto como consecuencia del anterior ya que es muy común que se lesionen los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado por actos unilaterales y subjetivos de sus superiores.
- El respeto a los Derechos Humanos, la necesidad de un reconocimiento al correcto desempeño de los servidores Públicos basado en un sistema de merecimientos y aptitudes.
- Una causa muy importante, es la necesidad de mejores salarios, considerando que un salario digno será un factor para aumentar la calidad de vida del individuo y por lo tanto puede ir en relación a su capacidad para rendir de una mejor manera en el desempeño de sus labores.

De esta manera, después de haber señalado cuales son las inquietudes y causas que han orillado al establecimiento de un mecanismo que mejore de una manera global el aparato gubernamental, a continuación se mostraran dos ejemplos de Servicio de Carrera que han sido establecidos durante esta incipiente década, tanto en el Gobierno del Distrito Federal como en la Cámara de Diputados, los cuales seguramente han servido de modelo para la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

4.2 Ejemplos de Servicio Civil en la Última Década

Como ya se ha mencionado, actualmente existen en nuestro país, varios sistemas de organización basados en el Servicio Civil de Carrera, para el presente trabajo, se analizarán el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, y el Sistema de Servicio Público de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal, los cuales a mi parecer han servido de modelo para la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, mismo que es el ordenamiento más actual en esta materia dentro de nuestro país.

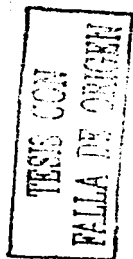
4.2.1 Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados

Este Estatuto fue aprobado en la sesión efectuada el día 26 de abril de 2000, es en el Título Tercero, denominado Del Servicio de Carrera y de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, en la Sección Primera trata acerca del objeto y reglas generales del Servicio, señala quienes son funcionarios del Servicio de Carrera de la Cámara y quienes los Servidores Públicos que están incorporados, en razón de una relación jurídica, este elemento es muy importante, ya que habla de la vinculación que debe existir entre los trabajadores y la Cámara, elemento fundamental para establecer una serie de obligaciones y derechos entre patrón y trabajador (el Estado y sus Servidores). Dentro de este Estatuto, se señala que el servicio de Carrera deberá sujetarse a diversos procesos consistentes en planear, dirigir, ejecutar y controlar:

El reclutamiento, la selección y el ingreso a los cuerpos; el Programa de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización; los sistemas de evaluación, sistemas de promoción y ascenso, el nombramiento en

el rango y nivel del Servicio; y la adscripción a los cargos y puestos, todos los aspectos anteriores son en síntesis lo dispuesto en los artículo 70 y 71 del Estatuto.

Señala claramente sus fines, los cuales son de acuerdo al artículo 72 del Estatuto:



"Artículo 72. Son fines del servicio los siguientes:

- a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la cámara;
- b) Proveer a los servicios que se presten en la Cámara de personal calificado
- c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad."

Este contará con varias fases, las cuales se encuentran señaladas en los artículos 88 al 99, estas fases son:

Ingreso, el cual comprende el Proceso de reclutamiento, y selección de aspirantes, la incorporación a los cuerpos que componen el servicio, la expedición de constancias y o nombramientos.

Otra de las fases, consiste en el Desarrollo proceso por el cual los funcionarios del servicio lograrán las promociones y ascensos, previa evaluación de los mismos, para lograr el desarrollo de quienes integren el Servicio se llevará a conforme a un programa institucional que comprenda la formación, actualización, especialización y en base a los niveles y resultados que vayan obteniendo, los funcionarios serán promovidos; para este efecto se fijan

ciertos requisitos, consistentes en obtener resultados satisfactorios en las evaluaciones, no haber incurrido en faltas que impliquen suspensión por más de quince días en el servicio y haber permanecido en el nivel inmediato inferior por lo menos un año.

Dentro del Estatuto, en la Sección Sexta se habla acerca de las percepciones, incentivos y reconocimientos para los funcionarios, las cuales se integran por las prestaciones señaladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, los sueldos inherentes al cargo y nivel, las compensaciones y prestaciones establecidas adicionalmente.

Los derechos con los que cuentan los funcionarios, se establecen en la Sección Octava dentro del artículo 121, aquí se encuentran los derechos básicos como que les sea expedido su nombramiento de ingreso, así como cuando se hagan acreedores a promociones, ser considerados para acceder a puestos superiores, recibir las remuneraciones que de acuerdo a su rango y nivel les correspondan, recibir capacitación y actualización en sus empleos, ser evaluados en cuanto a su desempeño, etc.

Las obligaciones están contenidas en el artículo 122, las cuales consistirán grosso modo en colaborar para la consecución de los fines del Servicio y aportar al máximo sus capacidades y profesionalismo en los cargos que desempeñen, observando en todo momento intensidad, cuidado y esmero durante su empleo.

Los Servidores pertenecientes a este estatuto podrán ser sancionados cuando descaten sus obligaciones, pero siempre deberá llevarse a cabo un

procedimiento previo para la determinación, el procedimiento disciplinario se contempla en el artículo 127 y se debe entender como la serie de actos desarrollados por la Autoridad Competente con el auxilio de una Dirección Jurídica, tendientes a determinar si ha lugar o no a la imposición de una sanción conforme previene el Estatuto.

Las sanciones aplicables pueden ser la Amonestación, Suspensión o Destitución. El estatuto prevé como medios de impugnación en su artículo 135 el Recurso de Revisión o en su caso el de Reconsideración, siendo competente para conocer el Consejo Directivo respecto del Recurso de Reconsideración y la llamada Conferencia será la competente para conocer del Recurso de de Revisión.

4.2.2 Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal

Otro ejemplo de servicio civil de carrera, es el que se ha instituido en el Gobierno del Distrito Federal, que es regido por la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que fue publicada el 13 de junio de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la cual tiene como objeto establecer el Servicio Civil, como un instrumento para la profesionalización de los servidores públicos, buscando entre sus propósitos el que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas mediante la actuación de personal calificado, que se desempeñe con imparcialidad y lealtad a las instituciones, todo lo anterior se encuentra contemplado en el artículo 1º de la Ley en mención y la cual será de

aplicación obligatoria para la Administración Central y Desconcentrada del Distrito Federal.

Dentro de este ordenamiento se establece que el Sistema tendrá su sustento en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

Así mismo señala a quienes se les puede reputar como servidor público de carrera, lo anterior lo hace en el artículo 5º, el cual señala:

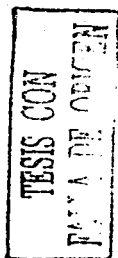
“Artículo 5º Son Servidores Públicos de carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, aquellos que siendo personal de confianza hayan cumplido con el proceso de ingreso previsto en la presente ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

Director de Área y homólogos;
Subdirector de Área y homólogos;
Jefe de Unidad Departamental y homólogos, y
Personal de Enlace y Líder coordinador de Proyecto.

El desempeño de estos puestos implica requisitos de aptitud, habilidad, preparación y experiencia.

Se exceptúan de lo dispuesto en la fracción I de este artículo los Directores de Área y Homólogos que desempeñen actividades de carácter político, los cuales serán considerados como cargos de libre designación de conformidad a la lista de puestos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Excepcionalmente los puestos de estructura con nivel de mandos medios superiores y homólogos, podrán ser considerados dentro del Sistema de



Servicio Público de Carrera cuando así lo acuerde el Consejo previa solicitud de los Comités correspondientes."

En el precepto anterior tenemos a los trabajadores que por su nivel pueden considerarse dentro del sistema, los cuales como se señala al principio del precepto son trabajadores de confianza, sin embargo el personal sindicalizado podrá acceder al integrar parte cuando haya solicitado licencia en sus empleos y también el personal técnico operativo que sea de confianza y deseé incorporarse, aunque claro primero deberá sujetarse al procedimiento de ingreso correspondiente.

Es necesario mencionar que habrán los denominados de libre designación y que por lo tanto no están contemplados dentro del Sistema de Servicio de Carrera, por exclusión de los anteriormente determinados, estos pueden comprender los niveles de Director General hacia arriba y serán nombrados discrecionalmente por el Jefe de Gobierno.

Este ordenamiento también señala casos excepcionales en los cuales personal que no se encuentre incorporado al sistema, pueda ocupar puestos que se encuentren contemplados dentro del mismo, sin cumplir con los requisitos previos de ingreso.

Debido a que se pretende que el Sistema sea Integral, se establece la creación de un Consejo el cual fungirá según el artículo 16 como instancia deliberativa, normativa y resolutive de la Administración Pública en Materia de Servicio Público de carrera, en la cual la Presidencia estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, una Vicepresidencia a cargo del Oficial Mayor

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del Distrito Federal, una Secretaría Técnica y cuatro Vocalías, cabe mencionar que según este ordenamiento los integrantes del Consejo no percibirán remuneración alguna por el desempeño de sus funciones en el mismo, situación que me parece correcta ya que de forma contraria, estarían recibiendo un doble salario.

Tenemos que la implementación y operación del servicio Público de carrera, estará a cargo de los Comités Técnicos dentro de cada dependencia, unidad administrativa y órgano desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, mientras que en lo que respecta a la organización, esta será coordinada por la Oficialía Mayor.

El Servicio constará de varias fases, siendo la primera el proceso de ingreso, el cual tiene por objeto captar a los aspirantes a ingresar al Servicio Público de Carrera, la segunda fase la constituye la selección, la cual permitirá determinar las capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Servicio, la Tercera fase es la Emisión del dictamen, en la cual en base a los resultados, se decidirá sobre la idoneidad del o los aspirantes a ocupar las plazas vacantes, posteriormente se emitirá el nombramiento, el cual será expedido por el Oficial Mayor y con el cual se acreditarán como Servidores Públicos de Carrera, este nombramiento podrá ser provisional o definitivo y en el caso del provisional tendrá una vigencia de hasta seis meses contados a partir de la fecha de sus expedición.

Como características principales de este sistema, encontramos que cuenta con Programas tales como profesionalización, el cual tiene por objeto fomentar su formación en cuanto a aptitudes, conocimientos, destrezas y habilidades para

el desempeño de la función pública. Actualización el cual se pretende sea de carácter permanente y mantenga a los Servidores Públicos de Carrera con la información mas actualizada en las materias directamente vinculadas con sus funciones.

Especialización, el cual pretende que profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Finalmente este sistema comprende conceptos muy importantes y que a lo largo del presente trabajo se han planteado, los cuales consisten en la Permanencia y desarrollo en el Servicio Público de Carrera, entendiendo a estos como ejes fundamentales del sistema, con los cuales se pretende garantizar la estabilidad administrativa y la promoción de los Servidores de Carrera , señalando que la permanencia es la prerrogativa de los Servidores Públicos de realizar las funciones de su puesto de manera continua y estable con base en un adecuado desempeño que permita la consecución de los objetivos y metas del gobierno.

Por Desarrollo se entiende en este ordenamiento, al mejoramiento continuo en los niveles y percepciones de los Servidores Públicos, el cual será sustentado en las capacidades y habilidades para realizar una carrera y obtener promociones dentro de la Administración Pública del Distrito Federal.

Estas promociones podrán ser de dos tipos: Horizontales y verticales, las primeras se presentaran cuando asciendan de un nivel a otro dentro de sus mismos puestos y Verticales cuando asciendan a un puesto de jerarquía inmediata superior.

Finalmente como formas de separación de quienes integren el Servicio se contemplan la Licencia, Renuncia, Cese y muerte del trabajador, en caso de impugnación de resoluciones cuando se separe de su empleo a algún trabajador, este podrá inconformar mediante recurso de revocación y conocerá el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4.3 Análisis de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, teniendo como antecedentes los siguientes:

A.- En sesión celebrada el día 24 de octubre de 2000, el Sen. Carlos Rojas Gutiérrez a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó iniciativa con Proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

B.- En la misma sesión la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó el trámite de recibo de la iniciativa y por instrucciones de su Presidente, fue turnada a las comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.

C.- En sesión de 30 de abril de 2002 el Sen. César Jáuregui Robles del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó Iniciativa con proyecto de decreto de Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

D.- Dicha iniciativa fue turnada en la misma sesión a las Comisiones que suscriben el presente dictamen, analizándose conjuntamente con la propuesta mencionada en el apartado A.

En el caso de esta iniciativa, fue Cámara de origen la de Senadores, misma que envió la minuta a la Cámara de Diputados, en donde fue revisada y se elaboraron observaciones, siendo finalmente expedida y publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de abril de 2003.

Con el Decreto en que se expide esta Ley, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adiciona la Ley de Planeación.

Esta Ley pretende la implantación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, para el análisis de la misma, podríamos empezar por definir al Servicio Civil, el cual según el Doctor Miguel Acosta Romero es⁵³:

"Aquel que da la oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permiten llegar a puestos más altos dentro de este escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación".

⁵³ ACOSTA ROMERO Miguel, Ob cit., pag 407.

De acuerdo a la anterior definición se puede llegar a la conclusión de que con un Sistema que cuente con la totalidad de los elementos mencionados, se estará en la posibilidad de poder garantizar un mayor rendimiento, se dará certidumbre y continuidad a los servidores públicos, los cuales teniendo una estabilidad en su empleo sin correr el riesgo de que por el relevo administrativo que se suscite con cambios políticos, puedan ser sujetos de despidos masivos e injustificados simplemente por no pertenecer a un equipo. Del análisis de esta Ley, se desprende que tiene como objeto:

- Establecer la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.
- Intenta llenar un vacío jurídico respecto al desarrollo profesional de los servidores públicos de confianza.
- Sentar las bases jurídicas para la administración de los recursos humanos y los órganos encargados de su aplicación.

Para tratar de cumplir con su objetivo, se basara en los siguientes principios:

- Legalidad
- Eficiencia
- Objetividad
- Calidad
- Imparcialidad
- Equidad
- Competencia por merito.

Supone el legislador que a través de de estos principios se podrá transformar a la Administración Pública Federal en un factor estratégico de competitividad del país, políticamente neutra, buscando atraer, retener y formar mejores servidores públicos dejando a un lado los criterios subjetivos para la selección y en permanencia en sus empleos.

Ámbito de Aplicación

El ámbito de aplicación que tendrá esta Ley será de 2 tipos, Institucional y Personal, en lo que hace al Institucional, encontramos que el Servicio Profesional de Carrera está diseñado para operar dentro de la Administración Pública Federal Centralizada y puede ser tomado como base para las entidades paraestatales para establecer sus propios sistemas de servicio profesional de Carrera, conforme a su autonomía de gestión.

Para un mejor entendimiento se puede señalar que dentro del ámbito de aplicación personal; Observamos que va dirigido a los servidores públicos de confianza de las dependencias federales y órganos desconcentrados que se encuentren comprendidos en los siguientes rangos o puestos homólogos:

- Director General
- Director de Área
- Subdirector de Área
- Jefe de Departamento y
- Enlace.

Es importante señalar que los puestos anteriores se encuentran contemplados dentro del artículo 5º de la ley.

Cabe mencionar que dentro del ordenamiento que estamos analizando existen excepciones (artículo 8) las cuales encierran a los servidores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos, de la Presidencia de la República, Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefes o Titulares de Unidades así como los cargos homólogos a los anteriores, es importante señalar que se encuentran excluidos los Operativos ya sean de base o de confianza, distintos al personal de enlace.

En un segundo catalogo de excepciones encontramos a los pertenecientes a:

- Las Fuerzas Armadas, sistema de seguridad pública y seguridad nacional.
- El Servicio Exterior Mexicano, personal docente y de las ramas médicas y paramédicas.
- De los gabinetes de apoyo (estos se refieren a las unidades administrativas adscritas a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidades, Titulares de Órganos desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo en las secretarías particulares, coordinaciones y servicios de apoyo de cualquier nivel).
- Los ya asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera, y por honorarios.

Derechos y Obligaciones

Esta ley señala claramente cuales serán los derechos de los Servidores públicos de Carrera (artículo 10), estableciendo igualdad en la función pública, determina derechos y pretende dar seguridad jurídica y propiciar un quehacer público eficiente.

Los derechos de los Servidores Públicos de Carrera los podemos resumir en los siguientes rubros:

- Estabilidad y permanencia en el Servicio.
- Capacitación y actualización permanentes.
- Transparencia e imparcialidad en los procesos de selección y evaluación.

Dentro de este marco ya que se señalan derechos, recíprocamente se tienen que fijar obligaciones (artículo 11) las cuales consisten principalmente en:

- Observar los principios rectores del Sistema.
- Participar en las evaluaciones para permanencia y desarrollo en el Sistema y en la capacitación obligatoria.
- Cumplir las obligaciones relativas a la reserva de información, horarios de labores, seguridad, honestidad y demás obligaciones que se deriven de la propia LSPC, su Reglamento y otras disposiciones aplicables.

Dentro de estas obligaciones, se establece la necesaria vinculación del sistema con el régimen jurídico de responsabilidades. Los servidores públicos de carrera estarán sujetos a este régimen.

Una vez señalados el objeto, los principios y sujetos a quienes va dirigida esta Ley, así como sus derechos obligaciones, pasaremos al análisis de su estructura (artículo 14).

Así tenemos que el Sistema se implementará a partir de los siguientes subsistemas:

1. Planeación de Recursos Humanos.
2. Ingreso

3. Desarrollo Profesional.
4. Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Evaluación del Desempeño.
6. Separación y
7. Control y Evaluación.

Cada uno de estos Subsistemas tiene una razón de ser y un propósito, en el caso del **Subsistema de Planeación** tenemos que busca determinar en coordinación con las demás dependencias las necesidades cuantitativas y cualitativas del personal que requiera la administración Pública para el ejercicio de sus funciones, esto es que atenderá las necesidades funcionales de las dependencias y registrará las características profesionales de los servidores públicos.

Subsistema de Ingreso

Este tiene el propósito de regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos y los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema; el ingreso se llevará a cabo mediante 2 tipos de mecanismo:

- Convocatoria Pública y abierta para ocupación de puestos
- Mecanismo Transitorio para el ingreso al sistema de los servidores públicos en funciones sujetos de la Ley.

A la entrada en vigor de la Ley, la Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias determinará las evaluaciones que se deberán practicar a los servidores públicos para su ingreso al Sistema, mientras tanto, éstos serán considerados de libre designación.

También dentro de las atribuciones de este Subsistema encontramos la de llevar a cabo los procesos selección los cuales permitirán analizar las

capacidades, conocimientos, habilidades y experiencia de los aspirantes a ingresar al Sistema, en el proceso de selección se aplicarán evaluaciones en función de las necesidades institucionales de las dependencias, y se tomarán en cuenta los requisitos generales y perfiles de los cargos, así como la trayectoria y experiencia de los aspirantes.

Aquellos aspirantes que lleguen a formar parte del Sistema previa evaluación, tendrán derecho a que se les otorgue un Nombramiento los cuales pueden ser de dos tipos:

1.-Eventual o temporal

- Para aquellos en que siendo de primer nivel de ingreso se encuentren en su primer año de desempeño.
- Para los que hubieran ingresado con motivo de casos excepcionales, cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente o zona en alguna zona o región del país.
- Para los que ingresen por virtud de un convenio de intercambio de recursos humanos, celebrado con autoridades federales, estatales o municipales y organismos públicos y privados.

2.- Titular (Profesional de Carrera)

- De libre designación

En este caso la Secretaría de la Función Pública emitirá los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación, quienes deberán

cumplir con los requisitos que previamente establezcan las dependencias para cada puesto, y estarán sujetos a los procedimientos de capacitación y evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Tiene encomendado determinar los planes individuales de carrera de los servidores públicos que les permitan ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Subsistema de Capacitación

Como propósito de este Subsistema, encontramos el de establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir elementos básicos como:

- Conocimientos sobre la dependencia en que labora y de la Administración Pública Federal en su conjunto.
- Especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado.
- Aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad.
- Habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

Aquí viene un aspecto importante el cual se refiere a la Certificación de Capacidades, la cual tiene por objeto acreditar que los servidores profesionales de carrera desarrollen y mantengan actualizado el perfil y aptitudes requeridos para el desempeño de su cargo.

Sin embargo para que esto suceda, los servidores deberán ser sometidos a una evaluación en los términos que determine la Secretaría de la Función Pública por lo menos cada cinco años.

Subsistema de Evaluación del Desempeño:

La finalidad que busca es la de establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera para la obtención de ascensos, promociones, premios y estímulos, y garantizar la estabilidad en el servicio.

Considero que este es muy importante, pues al ser evaluados los servidores públicos, con el aliciente de poder lograr una promoción debido a su desempeño, es muy factible que estos busquen tener un mejor desempeño, logrando con ello una mejor función pública.

Subsistema de Separación

Como propósito tiene atender a los supuestos por los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, tales como:

- Renuncia, defunción o licencia..
- Por incumplimiento a las obligaciones de la Secretaría de la Función Pública o las previstas en otros ordenamientos aplicables.
- No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria de su segunda evaluación de desempeño, o el resultado de ésta sea deficiente en los términos que señale el Reglamento de la Ley.
- Por sentencia ejecutoriada

Subsistema de Control y Evaluación

Su propósito es el de diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

El alcance de este Subsistema, consistirá en que la Secretaría de la Función Pública establecerá los mecanismos de evaluación para el perfeccionamiento del sistema y los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección desarrollarán la información necesaria que permita a la Secretaría la evaluación y control del Sistema.

Dentro del Sistema se contará con el **Registro Único del Servicio Profesional de Carrera**, el cual será el padrón que contendrá la información relativa a las características del personal y que sistematizará información relativa a:

- Planeación de recursos humanos.
- Ingreso.
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y certificación de capacidades.
- Evaluación del desempeño.
- Separación del Sistema.

Órganos encargados de la aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Como se ha mostrado durante este trabajo, es necesario que existan órganos y autoridades competentes para la aplicación de las leyes, para el caso que nos ocupa, existirán diversos órganos tales como:

- La Secretaría de la Función Pública.
- El Consejo Consultivo del Sistema.
- Las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada a través de sus Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

El Ejecutivo federal a través de la Secretaría de la Función Pública, normara, coordinara y evaluara el funcionamiento del Sistema en las Dependencias, vigilando la debida aplicación de los principios rectores del Sistema.

Para conocer mejor los órganos que serán las instancias competentes para aplicar la ley, a continuación se analizaran cada uno de ellos.

El Consejo Consultivo del Sistema

(artículo 70)

Es un órgano de apoyo y de consulta encargado de hacer recomendaciones generales y opinar sobre lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción para facilitar el desarrollo del Sistema. Se encuentra integrado por:

- El Titular de la Secretaría de la Función Pública (actuará como Presidente).
- Responsables de cada Subsistema.
- Presidentes de los Comités Técnicos de cada dependencia.
- Representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Previsión Social.
- Representantes de los sectores social, privado y académico a invitación de los demás integrantes.

Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia (artículo 72)

Se integrará de cuerpos técnicos colegiados encargados de implantar, operar y evaluar el Sistema al interior de la dependencia, teniendo las funciones de:

- Emitir reglas para la implementación del Sistema conforme a las necesidades y características de la propia Institución, de acuerdo con los lineamientos generales que expida la Secretaría de la Función Pública.
- Planear y formular estrategias, así como el análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos y la prestación de los servicios públicos.

Acerca de la integración de los Comités Técnicos, debemos mencionar que estarán conformados por un servidor profesional de carrera, un representante de de la Secretaría de la Función Pública y por el Oficial Mayor correspondiente, quien fungirá como presidente.

Medios de Defensa

El medio de defensa que se contempla en la Ley del Servicio Profesional de Carrera y que podrán ejercitar los aspirantes a formar parte del Sistema es el **Recurso de Revocación**, mismo que se encuentra señalado en los artículos 76 a 78 y tiene como finalidad impugnar las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección, este podrá interponerlo aquel aspirante que no hubiere sido seleccionado y quién conocerá será la Secretaría de la Función Pública, el plazo con el que contará el interesado para interponer el recurso será de diez días contados a partir de día siguiente de que se haga del conocimiento el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta dentro del procedimiento de selección.

Autoridades Competentes

Se contemplan en los artículo 79 y 80 y existirán dos vías de por las que se ventilarán los conflictos que se susciten de acuerdo a la entrada en vigor de esta Ley estos corresponderán a la Materia Administrativa y la Laboral.

Materia Laboral

Conocerá de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y la autoridad competente para conocer y resolver será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con sujeción a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Materia Administrativa

Conocerá de las controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley y la competencia para conocer y resolver la tendrá el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dentro de los artículos transitorios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, los señalan aspectos más importantes que se señalan son:

Entrada en vigor

La Ley entrará en vigor a partir de 180 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (7 de octubre de 2003).

Emisión del Reglamento

El Reglamento de la Ley deberá emitirse en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la misma (4 de abril de 2004).

Integración del Consejo Consultivo

El Consejo deberá estar integrado a más tardar dentro de los 45 días siguientes a la entrada en vigor de la Ley (21 de noviembre de 2003).

Operación Total del Sistema

En un periodo que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de la Ley.

4.4 Apuntes a la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Estoy convencido de que en nuestro país es imperativo buscar los medios para contar con una administración Pública fuerte y bien estructurada, pues es claro que nuestro país no puede darse el lujo de cambiar de tajo sus políticas de gobierno ni su administración pública cada seis años, ya que si en verdad se pretende superar décadas de atraso y mal funcionamiento del aparato Burocrático, es necesario un esfuerzo conjunto y que no se quede en un proyecto truncado y que con el cambio del Ejecutivo se abandone y se quede como una simple buena intención.

Ya que hoy en día se habla tanto de criterios de productividad y de como aumentar está misma, considero correcto empezar desde dentro, propiciando que quienes realizan un trabajo personal desempeñado a favor del Estado, sean más eficientes y productivos aportando su esfuerzo por mínima que sea su

función o jerarquía en la realización de una meta común de todos los mexicanos la cual es el engrandecimiento de nuestro país.

Estoy consciente también, de que como propósito esto es muy alentador, pero hay que detenerse a meditar en que para que una maquinaria como lo es el estado funcione, es importante contar con sus partes y engranes en buenas condiciones y siendo las partes fundamentales de esta maquinaria sus recursos humanos, será primordial que en verdad esta Ley beneficie materialmente a los Servidores Públicos y no sea solamente una manera de aparentar una mejoría que no pueda materializarse.

Se dice lo anterior porque una vez que ha sido analizada esta norma considero conveniente realizar algunos apuntes, pese a que esta Ley pudiera parecer innovadora, no lo es tanto ya que claramente ha copiado el modelo de otros sistemas de Servicio Civil o Profesional de Carrera ya adoptados en otras estructuras de gobierno en nuestro país, los cuales no han satisfecho completamente las necesidades del servicio público ni de quienes lo prestan.

En lo personal creo que aunque en un futuro no lejano esta Ley si puede constituir un gran apoyo para los trabajadores de confianza que se desempeñen en la Administración Pública Federal, por el momento estoy convencido de que su aplicación no es operativa ni factible, pues considero que el hecho de que en esta se hable de mejoras en cuanto a salarios y situación en general para los servidores públicos, estas se encontraran condicionadas a que las circunstancias económicas y políticas del país así lo permitan, pues tendrá que existir una gran afectación al presupuesto de la federación para poder otorgar los estímulos que se traduzcan en dinero.

Otro punto que encuentro susceptible de crítica es el relativo a la *Vacatio legis*, concepto que se refiere al tiempo que transcurre entre la publicación de la ley y su entrada en vigor, al respecto me parece que no es válido que se pretenda engañar a los servidores públicos con el hecho de que con la transición en el gobierno no correrán el riesgo de perder sus empleos, situación que a últimas fechas se señala en spots publicitarios, con los que se hace ver que el gobierno actual ha conseguido un gran logro para los trabajadores, pero contrariamente a lo anunciado y ofrecido en estos mensajes, estos efectivamente podrán verse en afectados en sus empleos, pues como lo señala el artículo Tercero Transitorio, respecto a que todos los servidores públicos de confianza en funciones, serán considerados servidores públicos de libre designación en tanto se practiquen las evaluaciones correspondientes, aunado a lo señalado en relación a que ningún servidor público de confianza en funciones sujeto a la ley podrá ser considerado Servidor Público de Carrera antes de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley, ante esto si nos ponemos a analizar, que esta ley fue publicada el 10 de abril de 2003 y su entrada en vigor se prevé para un plazo máximo de 180 días posteriores y que ningún servidor se puede considerar de carrera hasta pasados dos años de la entrada en vigor de la misma, estamos ante la realidad que la Ley del Servicio Profesional de Carrera, no estará en condiciones de proteger a los servidores públicos de esta Administración y en caso de una alternancia del partido en el poder puede presentarse que el partido que se vea favorecido con el voto popular, llegue por decirlo así con la barredora, ocasionando despidos masivos.

Debemos considerar que la situación planteada en el párrafo anterior no se encuentra fuera de un plano real, pues la experiencia vivida a lo largo de los

últimos años en que se han ido ganado posiciones democráticamente, los partidos que antes no se habían visto en la posibilidad de gobernar han llegado con equipos nuevos dejando atrás a elementos que pudieran tener conocimientos y una trayectoria dentro de una dependencia, ejemplos concretos de estos son lo sucedido en el Gobierno del Distrito Federal al momento de la transición con el PRD y lo sucedido con el Gobierno Federal a la entrada del PAN.

En mi opinión esta Ley le dejará eventualmente la responsabilidad de su aplicación a una nueva administración, pues en el artículo cuarto transitorio señala que:

“El sistema deberá operar en su totalidad en período que no excederá de tres años a partir de la iniciación de vigencia de esta Ley.”

Lo cual puede traducirse en problema político en caso de cambio de partido en el poder, pues en caso de verse imposibilitado para aplicar correctamente la Ley podría reprochársele el hecho de no materializar el tan loable esfuerzo de la administración anterior al tratar de tutelar los derechos de los servidores públicos.

Aunado a lo anterior, haciendo una reflexión, encuentro que no resuelve un problema en cuanto a las Autoridades Competentes, pues si esta Ley es de gran contenido laboral, debió de haber especificado o designado a un solo órgano que administrará justicia y no dejar abierta la doble vertiente, ya que en cuanto a los conflictos de carácter laboral señala que conocerá el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y en cuanto a lo Administrativo el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual deja las cosas tal y como han funcionado desde siempre y que han causado confusión y una incorrecta impartición de justicia, sin aportar un elemento aglutinante que facilite al trabajador y a las autoridades ventilar sus conflictos.

Finalmente considero importante resaltar que esta Ley resulta discriminatoria, pues aunque pretende tutelar a los trabajadores de confianza, muchos de ellos quedan fuera del amparo de la Ley, pues cuando enumera en su artículo 5º quienes estarán comprendidos en el Catálogo, señala a únicamente 5 niveles, abarcando desde Director General hasta los denominados Enlaces; en relación a estos últimos, la Ley no es clara pues si bien la estructura que comprende de Director General a Jefe de Departamento se encuentra especificada en los catálogos de puestos y delimitadas sus funciones, no pasa lo mismo con los Enlaces para los cuales no existe una definición ni se marcan sus funciones y excluye a un sin numero de trabajadores de confianza que sin ser ciertamente operativos (se ha analizado que la evolución de la administración pública ha superado a las denominaciones otorgadas por los catálogos de puestos), sino que en algunos casos son profesionistas que no han tenido oportunidad o el visto bueno de sus superiores para ocupar una plaza de mando medio o un Enlace, pero que en muchos de los casos son ellos quienes soportan las cargas de trabajo que únicamente son coordinadas por los superiores.

De acuerdo a los anteriores argumentos me parece que la Ley del Servicio Profesional de Carrera no constituye un avance integral para regular la situación de los trabajadores de confianza y considero que deberían de ser tomados en cuenta los puntos señalados para ayudar a mejorar de manera real y expedita los intereses de este tipo de trabajadores, con un verdadero Servicio

Civil de Carrera, que opera ya en muchos países y existe en el nuestro en algunos ámbitos de la Administración Pública y si bien no es la solución a todos los problemas, si ayudará servido para un mejoramiento de las relaciones entre los gobiernos y sus trabajadores, es por esto que el Legislativo ayudaría mucho con la creación de un organismo especial encargado de la instauración del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, pero que tenga como propósitos tutelar integralmente las relaciones de trabajo, pues con esto se buscará que la relación de carácter laboral existente entre el estado y los servidores públicos de confianza, se base en reglas fijas, las cuales proporcionen certidumbre, capacitación, mejores salarios, otorgándoles medios de defensa efectivos y claros en caso de separación de su encargo, para que este no sea por motivos discrecionales de sus superiores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 123 Constitucional, nació como norma proteccionista del trabajo en general, aplicable a todo individuo que presta a otro un servicio personal subordinado, cualquiera que sea el servicio, sin distinguir entre apartados.

SEGUNDA.- Es necesario que el artículo 123 Constitucional proteja a los trabajadores de confianza no únicamente en cuanto al salario y a la seguridad social, debe conceder las mismas prerrogativas que a los trabajadores de base, ya que de otra manera constituye un acto discriminatorio, desatendiendo el principio rector del Derecho del Trabajo de igualdad de tratamiento entre los trabajadores por la norma laboral.

TERCERA.- Las circunstancias en nuestro país, han llevado a la Administración Pública hacia a un modelo económico que no favorece los derechos de los trabajadores, propiciando que se ubiquen cada vez más trabajadores de confianza y no de base.

CUARTA.- El término generalizador para aquellas personas que presten un trabajo personal a favor del Estado y que evita confusión en cuanto a las diversas denominaciones y el grado de responsabilidad en la que pueden incurrir en el desempeño de sus funciones es el de Servidor Público.

QUINTA.- Es el Derecho Burocrático el ordenamiento que debe regir las relaciones del Estado con sus empleados, debido a que este constituye una

rama especial del derecho del trabajo que ha venido evolucionando elevando las relaciones administrativas de los servidores públicos al rango de laborales.

SEXTA.- Existen dos regímenes para regular la relación jurídica entre el Estado y sus Empleados, que son competentes en la imposición de sanciones, resolución de controversias y otorgamiento de derechos, estos son el disciplinario mediante en la responsabilidad administrativa y el laboral basado en la relación de trabajo.

SÉPTIMA.- El régimen laboral burocrático, atiende a los principios básicos de los derechos sociales, principalmente al derecho del trabajo, pues va encaminado a la defensa de un sector específico de la sociedad, que debe ser protegido y que se encuentra representada por los trabajadores al servicio del Estado.

OCTAVA.- El régimen disciplinario, atiende a los principios básicos del derecho administrativo, pues pretende encausar debidamente la conducta de los servidores públicos mediante el establecimiento de normas con las respectivas sanciones ante su incumplimiento.

NOVENA.- Los regímenes disciplinario y laboral tienen regulaciones y procedimientos distintos sin embargo, tienen una similitud que puede llegar a confundirlos en el momento de aplicar sanciones que separen definitivamente a un trabajador del Estado, ya sea por vía de la Destitución o el Cese, por lo que debe ser claro que en uno se tutela el ejercicio de la Función Pública y en otro la inobservancia de los deberes derivados de la relación laboral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA.- Es necesario que los derechos de los trabajadores de confianza se tutelén de una manera distinta, mediante un estatuto especial que determine de manera equitativa sus derechos y obligaciones, estipulando medios de defensa para evitar actos arbitrarios por parte de las autoridades, por lo que la implantación del Servicio Profesional de Carrera puede constituir una mejora para los servidores públicos.

DÉCIMO PRIMERA.- La materialización de una Ley que rija el Servicio Civil de Carrera para la Administración Pública Federal Centralizada en México, es una labor complicada, sin embargo los legisladores deben buscar los caminos para fortalecer mediante un ordenamiento bien estructurado la regulación del Estado con sus trabajadores.

DÉCIMO SEGUNDA.- La implantación del Servicio Profesional de Carrera puede constituir un factor de avance en cuanto a la regulación del ingreso, profesionalización y desarrollo de los integrantes de este y generar un Gobierno con elementos más capacitados que den mejores resultados en el desempeño de la función pública, sin embargo mientras no proteja de una manera integral a los trabajadores de confianza y a sus derechos este no cumplirá plenamente con su objetivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano, 3ª edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1995.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 1ª edición, Ed. Porrúa, México, 1979.
3. ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 2000
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo México, 1989, 5ª edición, Ed. Porrúa.
5. CAVAZOS FLORES, Baltasar. Lecciones de Derecho Laboral, Trillas, Mexico, 1982.
6. CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, Derecho Administrativo, 1ª edición., México 1981, Ed. UNAM
7. DÁVALOS Morales, José, Derecho del Trabajo I, Ed. Porrúa, México 1998.
8. DE BUEN L. Néstor. Derecho del Trabajo, 3ª edición. Ed. _Porrúa, Buenos Aires Argentina, 1982.
9. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed, Porrúa, S.A., México, 1972.
10. DIAZ DE LEON, Marco Antonio. La Prueba en el Proceso Laboral, 3ª edición., Editorial Porrúa, México, 1990.
11. FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, 33ª edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
12. GÓMEZ LARA Cipriano, Derecho Procesal Civil, 5ª edición., México 1991, Ed. Harla.

13. HERRÁN SALVATTI MARIANO y QUINTANA ROLDAN, Carlos, Legislación Burocrática, 2ª edición. Ed. Porrúa, México 1998.
14. ITALO MORALES, HUGO y TENA SUCK, Rafael, Derecho Procesal del Trabajo, Ed. Trillas, 5ª edición., México, 1997.
15. MORALES PAULIN, Carlos. Derecho Burocrático, 1ª edición. Ed. Porrúa S.A. México 1995.
16. MORALES Saldaña, Hugo Italo. La Estabilidad en Empleo, Editorial Trillas, México 1987.
17. NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
18. OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil, 8ª edición, México 1981.
19. REYNOSO , Carlos , Curso de Derecho Burocrático, 1ª edición, México, 1999, Ed. Porrúa
20. RUSSOMANO MOZART, Víctor, La estabilidad del trabajador en la empresa, 3ª edición, UNAM, México, 1983.
21. SENIOR, Alberto F. Sociología 12ª edición, Ed. Porrúa, 1993, México.
22. SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo, 18 edición, México 1997, Ed. Porrúa.
23. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, México, 1978, 4ª edición, Ed.,Porrúa.
24. VARIOS AUTORES, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F. 1994

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal del Trabajo.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de Los Servidores Públicos.
5. Ley del Servicio Público de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.
6. Ley del Servicio Profesional Carrera.
7. Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.
8. Diario Oficial de la Federación.

OTRAS FUENTES

1. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol .4ª edición, Ed. Aguilar, España.
2. Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1967, Ed. Driski, T. XXIV.

V. b.
[Handwritten signature]