



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

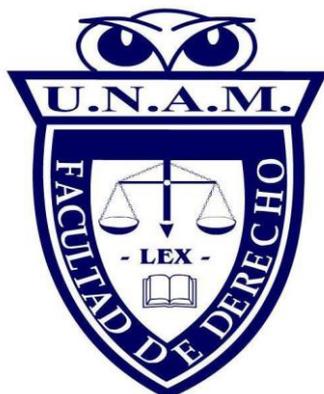
**“LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS INCONFORMIDADES EN EL
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA”**

TESIS PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ROSA ELENA REYES RODRÍGUEZ

ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES



Ciudad Universitaria, a 8 de noviembre de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F. 8 noviembre de 2010.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **REYES RODRÍGUEZ ROSA ELENA** con número de cuenta 09715274-9 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS INCONFORMIDADES EN EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**", realizada con la asesoría del profesor **Dr. Armando Guadalupe Soto Fores**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÉ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

México D. F. a 5 de Noviembre de 2010.

Lic. Edmundo Elías Mussi

Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo

P R E S E N T E.

Por este Conducto me permito comunicarle que ha concluido su tesis de Licenciatura la Señorita Rosa Elena Reyes Rodríguez, que lleva por nombre **“La Inconstitucionalidad de las Inconformidades en el Servicio Profesional de Carrera”**.

Después de haber analizado dicha tesis, me permito manifestarle que estoy satisfecho, en virtud de que la tesista Reyes Rodríguez ha elaborado una investigación sobre las deficiencias jurídicas en el Servicio Profesional de Carrera, la sustentante elaboró una tesis en donde podemos revisar su propia experiencia profesional así como el marco jurídico que estructura el servicio Profesional de Carrera concluyendo acertadamente con la inconstitucionalidad de varios de los preceptos del marco jurídico del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

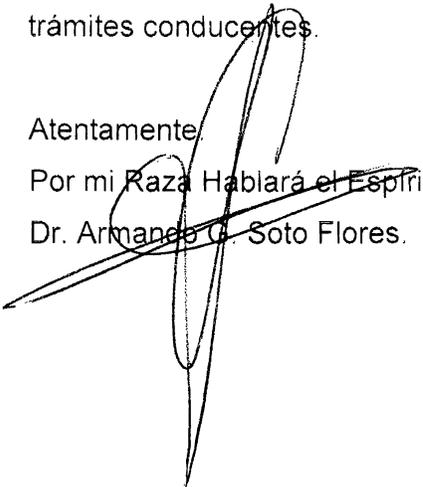
Por lo que hace una propuesta para establecer los diversos recursos que le permitan al servidor público contar con las normas jurídicas que le den sustento a su defensa cuando se sientan agraviados en la violación de sus garantías individuales.

Por lo expuesto me permito dar mi anuencia y voto aprobatorio a la tesis en comento para que la Señorita Rosa Elena Reyes Rodríguez continúe con los trámites conducentes.

Atentamente,

Por mi Raza Hablará el Espíritu

Dr. Armando G. Soto Flores.



AGRADECIMIENTOS

A Dios por esta oportunidad maravillosa que me regaló, esta vida, por conceder uno de mis mejores deseos el concluir este ciclo en mi vida, por todo lo fabuloso que me ha entregado en mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater, porque en ella he aprendido muchas cosas, en sus aulas, pasillos, auditorios, y porque me siento orgullosa de pertenecer a la comunidad de la Máxima Casa de Estudios.

A mi asesor, Dr. Armando G. Soto Flores, por todo el apoyo y paciencia que me otorgó para concluir este proyecto, compartiendo sus reflexiones que han fortalecido este trabajo recepcional y por la deferencia de dirigirlo.

A mi madre, Benita Rodríguez Flores, ejemplo de perseverancia, que con amor me ha incitado para no rendirme en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, por ser mi principal soporte, gracias a sus sacrificios cumplimos este sueño.

A mi padre, Juan Reyes Rojas, por impulsarme a estudiar esta noble carrera y por estar a mi lado en este momento tan importante.

A Claudia y a Gabriel, por apoyarme, escucharme, tolerarme en los momentos más difíciles y acompañarme en este instante de felicidad aún con los sacrificios que ha significado.

A Alejandro Durán, por compartir sus conocimientos, su experiencia y su tiempo conmigo, y sobre todo por su solidaridad imperecedera, que es correspondida.

A Christofer Gabriel, Olga Martínez, Lydia Juárez, Raúl Iniestra, Fredy Meave, Fernando Molinar, Agustín Ramírez, Carlos López, Concepción Medina, Karina Merino, Teresa Ruiz y César Montero, por su comprensión, amistad, interés, impulso y apoyo brindado para elaborar este trabajo.

ÍNDICE

Introducción	i
Capítulo I. Marco teórico conceptual	
1.1. Inconformidad	1
1.1.1. Concepto general	1
1.1.2. Concepto Jurídico	1
1.1.3. Tipos o clasificación de inconformidades	4
1.2. Medios de defensa administrativos y jurisdiccionales	5
1.2.1. Recurso administrativos	6
1.2.2. Juicio Contencioso Administrativo	15
1.2.3. Juicio de Garantías	19
1.2.4. Evolución histórica de los medios de defensa administrativos	21
1.3. Facultad reglamentaria	30
1.3.1. Concepto	32
1.3.2. Principios que la rigen	35
1.3.2.1. Reserva de Ley.	35
1.3.2.2. Subordinación Jerárquica de Leyes	37
1.3.3. Límites de la facultad reglamentaria	39
1.3.4. Evolución histórica de la facultad reglamentaria	44
Capítulo II. Servicio Profesional de Carrera	
2.1. Consideraciones Generales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento	47
2.1.1. Aplicación	52
2.1.2. Principios que rigen la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera	58
2.1.3. Obligaciones y Derechos de los servidores públicos de carrera.	59
2.1.4. Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera	62
2.1.5. Autoridades y facultades	64
2.1.6. Operación del Servicio Profesional de Carrera	71
2.2. Medio de Impugnación previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera	108
2.2.1. Procedencia	108
2.2.2. Requisitos	109

2.2.3. Autoridad que conoce y resuelve	110
2.2.4. Procedimiento	111
2.3. Inconformidades	112
2.3.1. Naturaleza Jurídica	112
2.3.2. Legitimación activa	113
2.3.3. Requisitos	116
2.3.4. Autoridad que conoce y resuelve	116
2.3.5. Procedimiento	116
2.3.6. Efectos	119
Capítulo III. Inconstitucionalidad de las Inconformidades	
3.1. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	123
3.2. Violación de la garantía individual consagrada en el artículo 14 párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	144
3.3. Actos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que afectan la esfera jurídica de las personas, que carecen de un medio de impugnación en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	167
Capítulo IV. Propuesta de regulación de las Inconformidades	
4.1. Proyecto de reforma legislativa	188
4.2. Naturaleza Jurídica	199
4.3. Legitimación activa	200
4.4. Requisitos	201
4.5. Autoridad que conoce y resuelve	202
4.6. Procedimiento	203
4.7. Efectos	204
Conclusiones	206
Bibliografía	210

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo recepcional es realizar un estudio sobre la constitucionalidad de una figura establecida en el marco jurídico que rige la operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Analizaremos la figura de la instancia de inconformidad establecida en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, al ejercer su facultad reglamentaria. El estudio consistirá en discernir si su establecimiento se encuentra ajustado a derecho o se realizó por parte del Ejecutivo Federal como un exceso a la facultad reglamentaria que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el primer capítulo intitulado “Marco teórico conceptual”, abordaremos conceptos fundamentales para comprender la naturaleza de la inconformidad, en primer término con base en un punto de vista general, y en un segundo momento desde la óptica jurídica comparada a partir de la definiciones contenidas en diversos ordenamientos vigentes, un tercer ejercicio consistirá en clasificar a las inconformidades dependiendo del ordenamiento que la prevé y regula.

De igual forma, se estudiará en el primer capítulo lo referente a los medios de defensa administrativos y jurisdiccionales, como las instancias con las que cualquier gobernado cuenta en materia administrativa, en donde se abordan los recursos administrativos, exponiendo cuestiones como su concepto, el objeto, su naturaleza jurídica y las ventajas y desventajas de estos medios de impugnación. Asimismo, se describirá el Juicio Contencioso

Administrativo, respecto a su concepto, naturaleza jurídica y clasificación, finalmente en este apartado, se presentará el Juicio de Amparo.

Por último, en este capítulo se examinará la Facultad Reglamentaria, entre otras cuestiones, indicando su concepto, principios que la rigen y los límites a la que está sujeta.

En el segundo capítulo denominado “Servicio Profesional de Carrera”, se expondrá un estudio sobre éste en la Administración Pública Federal, describiendo en primer punto cuestiones generales como su concepto, ámbito de aplicación, los principios sobre los que se rige su operación, la forma en que se estructura, se explica quiénes son Autoridades en el Servicio Profesional de Carrera y cómo opera cada uno de sus Subsistemas.

En este mismo capítulo abordaremos el único medio de impugnación establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que es el recurso de revocación, razonado puntos como su procedencia, requisitos para su interposición, la autoridad que conoce y resuelve el recurso y su procedimiento.

Como tercer punto del segundo capítulo, analizaremos a las inconformidades previstas en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los asuntos específicos que observaremos serán su naturaleza jurídica, la legitimación activa, los requisitos para su interposición, cuál es la autoridad que conoce y resuelve, el procedimiento para su sustanciación y por último los efectos que tiene.

El tercer capítulo, nombrado “Inconstitucionalidad de las Inconformidades”, examinaremos si al establecerse esta instancia se incurrió

en un exceso en el ejercicio de la Facultad Reglamentaria por parte del Titular del Ejecutivo Federal o si existe violación a la garantía de audiencia prevista en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

Asimismo, se expondrán algunos actos que se han detectado en la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, que carecen de medio de impugnación efectivo para restituir a las personas en el goce de sus derechos o intereses.

El último capítulo de este trabajo, titulado “Propuesta de regulación de las Inconformidades”, presentaremos una propuesta para realizar una reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, por la cual se modifique el actual recurso de revocación y se establezca un nuevo recurso administrativo, denominado Recurso de Inconformidad, se explicará por lo tanto, cuál será la naturaleza jurídica de la figura que se propone agregar, quién tendrá legitimación activa para interponer el recurso, los requisitos que se deberán cubrir para su procedencia, la autoridad que conocerá y resolverá, el procedimiento a seguir y los efectos que tendrá su interposición.

Así, bajo las anteriores circunstancias apreciaré a los Sinodales que tenga a bien designar la siempre inhiesta Facultad de Derecho y usted amable lector, tener en cuenta que la experiencia por mi paso en la Administración Pública Federal desde la conclusión de los estudios profesionales en esa noble Casa de Estudios y hasta hoy en que con especial orgullo presento a ustedes, mi humilde ensayo jurídico, el que no es más que un breve impulso en mi carrera profesional, y que espero motive en ustedes el mismo interés que en mi surgió al avocarme en su redacción, esperando con ello retribuir mi esfuerzo personal, el de mi familia que me han acompañado cada instante y sin esperar nada más que mi realización personal y profesional, y por qué no, entregarlo a esa Institución consagrada al derecho, como sencillo

homenaje a los maestros y estudiantes en retribución a su hidalguía y perenne búsqueda de hacer de sus discípulos mejores personas al través de una de las más nobles profesiones, como lo es la ciencia jurídica.

En consecuencia es tanto, dejo en ustedes la crítica y benevolentes muestras de retroalimentación para proseguir mi camino, el que de suyo sé no se encontrara libre de obstáculos, pero sé y confié en lo que me han dado para, caminar por el, con fe pues cuento con la ley, sus ejemplos y el respaldo de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Capítulo I. Marco teórico conceptual

1.1. Inconformidad

1.1.1. Concepto general

La inconformidad procede del latín *in* que es un subfijo que significa contra y *conformis* que es un adjetivo que significa conformidad, en términos generales se refiere a no conforme.

A la inconformidad la define la Real Academia de la Lengua Española como cualidad o condición de inconforme; a su vez inconforme es hostil a lo establecido en el orden político, social, moral, estético, o como una segunda acepción disconforme.

En términos generales puede definirse a la inconformidad como la manifestación de la voluntad que realiza una persona en la que no está de acuerdo con las decisiones de una autoridad, ya que dicha decisión le afecta en sus derechos o intereses.

1.1.2. Concepto Jurídico

A la inconformidad la define Rafael Martínez Morales como recurso administrativo o fiscal que algunas leyes no lo consideran tal, sino que, de manera indebida, lo regulan como un requisito procedimental previo al recurso propiamente dicho. En realidad, es un recurso por su naturaleza, trámite, finalidad, consecuencias e impugnabilidad. Sólo el propósito de complicar las gestiones de defensa del administrado explica su inclusión como un recurso previo obligatorio.¹

¹ Martínez Morales, Rafael. Diccionario Jurídico General. Tomo 2. México. Editorial Iure editores. 2006. Pág. 667

En el contexto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, René Rosado Ramírez, define inconformidades como la excitación de la actividad del propio Estado para verificar la legalidad de sus actos, ya que al cumplirse la ley, se aseguran las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes conforme al artículo 134 constitucional.²

En la variada normatividad con la que se cuenta en México, se tienen diversas definiciones de inconformidad, en algunas leyes es un recurso, en otras es una instancia o en otras tantas se reduce a una simple queja.

En el ámbito administrativo estatal la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo, se prevé a la inconformidad como un recurso administrativo, mismo que las personas interesadas podrán promover por los actos que contravengan las disposiciones que rigen la Ley, dado los efectos que ese ordenamiento le otorga a la resolución que le recaiga, como lo es la posibilidad de nulificar el procedimiento a partir del acto o de los actos irregulares que se llegue a determinar, es indudable la inconformidad es posible considerarle como un recurso o propiamente un medio de impugnación.

En el ámbito fiscal federal, la Ley de Coordinación Fiscal el vocablo inconformidad resulta un recurso el cual pueden interponer las personas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la de coordinación en materia de derechos.

En la Ley del Seguro Social, inconformidad es un término para definir el recurso administrativo que se interpone cuando el trabajador asegurado no está conforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el Instituto Mexicano del Seguro Social de manera definitiva, en general cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus

² Tercer Taller de Inconformidades – 2003 Para Capacitación de Proveedores y Contratistas, organizado por la Secretaría de la Función Pública en noviembre de 2003, disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/sacn/dginconf/doctos/proveedores_nov2003.ppt

beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la inconformidad está definida como una instancia administrativa que se interpone en contra de los actos u omisiones de los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

En ese sentido es pertinente hacer mención al efecto, que Alejandro Durán Zárate, Director General Adjunto de Servicios Legales de Profesionalización, en ejercicio de la facultad que le otorgaba el artículo 19 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005, definió en forma general a la inconformidad como las manifestaciones realizadas por cualquier persona sobre un acto o hecho que se percibe contrario a las normas o procedimientos, oferta o calidad establecidos, y concibió a ésta en sentido estricto, como la oportunidad de instar a una autoridad a prestar atención y revisar un acto que presupone se creó contrario a los procedimientos establecidos por las disposiciones jurídicas y, en su caso, inducir a quien corresponda a su corrección, según lo previsto por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento.³

En el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, define a inconformidad como una instancia administrativa que se interpone cuando se niegue al acceso de la información pública municipal; los sujetos obligados se nieguen a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el usuario no esté conforme con la clasificación de la información solicitada; el usuario no esté conforme con la modalidad de entrega; el usuario considere

³ Actualmente es Director General Adjunto de Servicios e Innovación Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, es la autoridad facultada para resolver recursos de revocación en el Servicio Profesional de Carrera.

que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida expresamente en su solicitud.

La Ley de Procuraduría Social del Distrito Federal, utiliza el vocablo de inconformidad como sinónimo de queja, la cual se interpone por actos u omisiones de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

1.1.3. Tipos o clasificación de inconformidades

Como se demostró en el apartado anterior, la inconformidad tiene diversas acepciones, como recurso administrativo, instancia administrativa o queja, y dependiendo de la legislación a estudiar la inconformidad, de acuerdo a sus efectos, forma de tramitar, legitimación activa, autoridad que la resuelve tendrá una connotación diferente.

Un recurso administrativo, como veremos más adelante es un medio de defensa que tiene el particular para combatir decisiones de la autoridad que lo lesionan en sus derechos o intereses con el objeto de la autoridad revise a efecto de que revoque, modifique o confirme dicha decisión.

Una instancia administrativa es un procedimiento que se inicia a petición o solicitud del particular para hacer la aclaración de un acto administrativo que padece vicios o errores, que está incompleto o impreciso o que lleva como finalidad exigir el reconocimiento o el respeto de un derecho o la aclaración de una actuación de la autoridad administrativa que no ha cuidado las formalidades legales de un procedimiento en la misma materia.⁴

Una queja administrativa es una denuncia formulada en contra de un servidor público quien con su conducta atenta la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que debe guardar en el empleo, cargo o comisión que desempeña,

⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo curso de derecho administrativo. 3ª edición. México. Editorial Porrúa, 2005. Pág. 425.

cuya consecuencia es la imposición de sanciones disciplinarias para el funcionario infractor.⁵

La inconformidad en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, son las manifestaciones realizadas por cualquier persona sobre un acto, hecho u omisión de las autoridades a cargo de la operación del mencionado Sistema, que se aprecia no se ajustó a la Ley, su Reglamento o la normatividad aplicable. En este sentido se entiende a la inconformidad como una instancia administrativa y no como un recurso administrativo, ya que la primera es un procedimiento que se inicia a petición o solicitud del particular para hacer la aclaración de un acto administrativo que padece vicios o errores, que está incompleto o impreciso o que lleva como finalidad exigir el reconocimiento o el respeto de un derecho o la aclaración de una actuación de la autoridad administrativa que no ha cuidado las formalidades legales de un procedimiento en la misma materia.⁶

No obstante lo anterior, habrá que tener precaución sobre los efectos que reconoce el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a la determinación que pueda recaer a la inconformidad, teniendo presente que la misma tiende a la verificación de la operación del Sistema, en su caso, corrección.

1.2. Medios de defensa administrativos y jurisdiccionales

Los actos emanados de la Administración Pública, por múltiples razones y por diversas índole, no siempre se pronuncian con arreglo al sistema normativo aplicable, incurriendo las autoridades, frecuentemente en abuso de poder, por lo que se ha vuelto indispensable la existencia de controles de legalidad de los actos de la administración pública, con la finalidad de

⁵ Definición obtenida de la queja administrativa en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁶ Durán Zárate, Alejandro.

reestablecer el orden jurídico cuando es quebrantado por un órgano del Poder Ejecutivo.

Los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas así como que los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, debidamente fundada, motivada, y con las formalidades establecidas, persiguiendo el fin que en las leyes se indican.

Es así que los gobernados, cuentan con tres instancias mediante las cuales pueden combatir decisiones de la autoridad administrativa que lesiona sus derechos o intereses, estas son, los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de garantías.

1.2.1. Recurso administrativos

Recurso

Para dar una definición sobre recursos administrativos, es necesario aludir primero sobre la definición de recurso, que en términos literales significa según el Diccionario de la Lengua Española, acción y efecto de recurrir, como una segunda acepción y más cercana al derecho, en un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra.

Recurso, lo define Miguel Acosta Romero como un medio de impugnación establecido en las leyes para que un particular en uso de su derecho subjetivo controvierta, un acto de una autoridad que lesionó sus derechos, por las causas que la propia ley señale y que tenga normas para su inicio, administración, substanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución,⁷ en este orden de ideas,

⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho administrativo especial. México, Editorial Porrúa. 2003. Pág. 590

existen recursos procesales ante autoridad judicial y recursos administrativos ante autoridad administrativa.

Gabino Castrejón define al recurso como un medio de defensa que tienen los particulares en contra de los actos de autoridad, con el objeto de revocar o modificar las resoluciones que sean consideradas violatorias de los intereses legítimos de los mismos. Tales violaciones pueden ser de carácter sustantivo o adjetivo, es decir, de fondo o de procedimiento, permitiendo que las resoluciones que se dicten en los recursos restablezcan al particular afectado de sus derechos transgredidos.⁸

Héctor Jorge Escola citado en la obra de Gonzalo Armienta indica que recurrir es, en sentido general, acudir a un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.⁹ Para efectos de este trabajo, consideraremos sólo la primer parte de esta definición, en virtud de que allegarse del cobijo de otra persona o el utilizar medios no comunes con un fin específico, son cuestiones extrajurídicas no objeto de este estudio.

De las definiciones anteriores se puede concluir que un recurso es un medio de defensa que tiene el particular para combatir decisiones de la autoridad que lo lesionan en sus derechos o intereses con el objeto de que la autoridad revise dicho acto con el fin de que revoque, modifique o confirme su decisión.

Recurso Administrativo

Teniendo una definición de lo que es recurso en su aspecto general, se puede definir el recurso administrativo, el cual para Gabino Fraga, es un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses

⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. Medios de defensa en materia administrativa y fiscal. México. Editorial Cárdenas editor distribuidor. 2002. Pág.225.

⁹ Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico-Práctico de los recursos administrativos. 5ª edición. México. Editorial Porrúa. 2001. Pág. 56

por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar probada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.¹⁰

Para Rafael I. Martínez Morales el recurso administrativo es el medio de defensa establecido en la ley a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo en que ellos consideran ilegal, quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.¹¹

Narciso Sánchez Gómez define al recurso administrativo como el medio de defensa legal, que ha sido creado a favor de los particulares, para que en caso de resultar afectado en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la ley o el reglamento que lo regule.¹²

Para Miguel Acosta Romero el recurso administrativo es la impugnación de un acto de autoridad administrativa, ante la propia autoridad (reconsideración) o ante la autoridad superior (revisión jerárquica) pero debe ser establecido en la ley y se debe hacer valer dentro del plazo que la misma ley señale, ante la autoridad que también indique la ley y debe dar oportunidad para ofrecer pruebas, para la valoración de las mismas, para que el que promueva el recurso alegue de su derecho y que la autoridad decisoria tenga la obligación de resolver el recurso en un plazo determinado.¹³

Gabino Castrejón García define al recurso administrativo como un medio de defensa para los particulares frente a la Administración Pública y un

¹⁰ Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 44ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005. Pág. 435.

¹¹ Martínez Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo. Volumen 3. 2ª edición. México. Editorial Oxford. 2000. Pág. 214

¹² Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 411.

¹³ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 591

medio de control de legalidad con relación a la actuación de la autoridad administrativa, por lo que la existencia deriva de la necesidad de tener un control de la actividad administrativa para ajustarla a los principios de legalidad y juridicidad, ya que de otra forma se podría incurrir en actos de autoridad arbitrarios.¹⁴

En este tenor de control, Arturo Iturbide Rivas considera al recurso administrativo como un autocontrol de la legalidad que ejerce la administración pública, pues implica que las autoridades ejecutivas revisen sus propios actos y, en su caso, los priven de efectos preservando, simultáneamente, los derechos de los particulares e cuyo favor está establecido.¹⁵

Luis Humberto Delgadillo lo define como una pretensión del gobernado en contra de un acto administrativo mediante un procedimiento establecido en ley.¹⁶

Por su parte, Alejandro Durán Zárate, al proponer y resolver el recurso de revocación previsto por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, señaló que éste, es un medio de impugnación de las determinaciones de un órgano o autoridad, que exige necesariamente como condición acreditar el agravio que aquéllas le deparan a fin de revisar si el procedimiento seguido para que fueran adoptadas tales determinaciones se ajustan a la ley.

Podemos concluir que el recurso administrativo es el medio de defensa legal, que ha sido creado a favor de los particulares, para que en caso de resultar afectado por un acto de la autoridad administrativa, impugne dicho acto y soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto que a su juicio resulta o se aprecia ilegal, desproporcionado, arbitrario o

¹⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Ob. Cit. Pág. 231.

¹⁵ Iturbide Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. México. Editorial Porrúa. 2004. Pág. 53.

¹⁶ Delgadillo, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. México. Editorial Limusa Noriega editores. 2004. Pág. 184.

inoportuno, ante la misma autoridad responsable que lo emitió, su superior jerárquico o un órgano especial creado previamente para ese efecto.

Objeto de los recursos administrativos

Gonzalo Armienta, indica que la finalidad de los recursos administrativos es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho y que siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública para su trámite o resolución.

Rafael Bielsa, citado en la obra de Gonzalo Armienta, indica que el recurso administrativo tiene cuatro objetivos básicos:

1. La autolimitación de las atribuciones discrecionales de la autoridad.
2. Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
3. Es una expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.
4. Es una forma de centralización de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.

Gonzalo Armienta, indica que el objeto del recurso administrativo es la autolimitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente.¹⁷

El segundo objetivo en referencia al controlador jurisdiccional sobre la actividad administrativa se puede descartar, puesto que, el recurso administrativo no es un juicio en donde dos pretensiones se oponen para que un tercero resuelva, sino es un proceso administrativo que el particular acciona y resuelve la propia administración.

¹⁷ Armienta Hernández, Gonzalo. Ob. Cit. Pág. 62

El recurso administrativo como una forma de autocontrol sobre la actividad administrativa implica que las autoridades revisen sus propios actos y, en su caso, los priven de efectos, simultáneamente, restituya los derechos de los particulares en cuyo favor están establecidos.

El recurso administrativo como una protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados se entiende como el reconocimiento de que el actuar de la administración puede afectar al particular y éste al verse afectado tiene como opción para manifestar su inconformidad el acudir a la misma autoridad a efecto de que sea modificado el acto que le causó un perjuicio, y no sólo que la administración oiga su inconformidad sino que revise el acto y, en su caso, si se considera ilegal o inoportuno restituir al particular en el goce de sus derechos o intereses afectados.

Elementos de los recursos administrativos

Para Narciso Sánchez Gómez los elementos de los recursos administrativos¹⁸ son:

- a) Que el recurso administrativo se encuentre previsto en una Ley o reglamento administrativo.
- b) Que se especifique los actos o resoluciones administrativas que son base de la impugnación.
- c) Que en la norma jurídica se indique la dependencia u organismo ante quien debe promoverse el recurso.
- d) Que se determine el plazo para intentar el medio de defensa.
- e) Que se encuentre reglamentado todo un procedimiento de tramitación y resolución, en donde se comprenda la admisión del escrito respectivo, la admisión de pruebas y el desahogo de las mismas y la resolución.
- f) Que se concrete el término para resolver el recurso y que se contemple la configuración de la positiva o negativa ficta ante el silencio de la Administración Pública.

¹⁸ Sánchez Gómez Narciso. Ob. Cit. Pág. 412

- g) Que la resolución del recurso se funde y motive en derecho y que se notifique personalmente al interesado.
- h) Que la misma ley o reglamento que lo regule estipule otros medios de defensa que puedan hacerse valer por el particular agraviado en caso de no resultar favorecido con la resolución del recurso administrativo.

Es pertinente realizar una observación a los elementos enunciados por Narciso Sánchez, en el sentido en que el recurso administrativo debe estar establecido en Ley o en Reglamento, pues la jurisprudencia ha sostenido que cuando los Recursos Administrativos son previstos en Reglamentos Administrativos, es opcional su interposición y en algunas tesis aisladas se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad de estos recursos.

Naturaleza jurídica de los recursos administrativos

La doctrina del derecho administrativo ha otorgado variados puntos de vista de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, entre ellos los que afirman que es un medio de defensa, otros que es un derecho subjetivo, un acto jurídico o un procedimiento.

1. El recurso administrativo se entiende como un medio de defensa ya que es una impugnación administrativa del gobernado, porque mediante un escrito que elabora por su propio derecho se inconforma ante la administración pública en contra de un acto administrativo lesivo a sus derechos personales.
2. El recurso administrativo conceptualizado como un derecho subjetivo del que dispone el gobernado para solicitar la anulación, revocación o modificación de un acto administrativo, por lo que representa una protección que el legislador le ha dado al administrado para que le exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos.
3. El recurso administrativo entendido como un acto jurídico, ya que es una declaración unilateral y externa del particular recurrente la que acciona la función revisora de la administración pública, y ésta tiene que conocer

y resolver respecto confirmando, revocando o modificando otro acto administrativo que fue materia de impugnación.

4. El recurso administrativo definido como procedimiento, ya que se trata de una serie de trámites, pasos o formalidades legales que debe seguirse tanto por el administrado como por la administración pública para impugnar la actuación de la administración pública que se presume de ilegal y que debe conocer y resolver siguiendo los preceptos legales establecidos.

En base a lo anterior, consideramos al recurso administrativo, más que un derecho subjetivo o un acto jurídico, como un medio de defensa con el que cuenta el particular para combatir el acto administrativo que lo lesiona.

Ventajas y desventajas de los recursos administrativos

Ventajas

1. Es un eficaz control de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, ya que a través del recurso administrativo se revisa la competencia de la autoridad para emitir el acto, el cumplimiento de los requisitos formales, que el procedimiento se haya llevado a cabo sin menoscabar la defensa del particular, y que se haya emitido conforme a las disposiciones, sin contravención ni omisión.
2. Con el recurso administrativo permite a la Administración Pública revocar resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias sin tener que ventilarlas en los tribunales, lo que al particular le evita un conflicto oneroso en la contratación de defensa, ya que puede él mismo interponer el recurso sin mayor formalidad que la de presentarla por escrito. Incluso al revisar el acto en la propia Administración, se ha asegurado de que en alguna medida se evitan cargas de labores en los tribunales.
3. Permite a la autoridad conocer las deficiencias como lagunas o fallas de técnica legislativa en la Ley o en su Reglamento y con ellas proponer su

reforma o hacer las modificaciones pertinentes y evitar el perjuicio a los particulares.

4. Si al particular le asiste la razón, tendrá acceso a la justicia administrativa en forma expedita, en comparación si acude a los tribunales.
5. La autoridad tiene la facultad de resolver conforme a justicia y no conforme a derecho como lo haría un tribunal.
6. La autoridad administrativa, al resolver un recurso debe respetar el principio de imparcialidad.

Desventajas:

1. Muchos funcionarios de la administración pública resuelven los recursos dando la razón a la administración pública, cuando el recurso es obligatorio, los particulares desconfían de la justicia administrativa y tienen la percepción de que es tiempo y dinero perdidos.
2. Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, para evitar errores y con esto diluir los argumentos de los particulares para nulificarlo. Algunos recursos los conoce el superior jerárquico y al particular le da la sensación de que la resolución recurrida va a ser confirmada, puesto que el superior jerárquico conoció el asunto puesto que participó en su elaboración.
3. El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso.
4. Con frecuencia la autoridad revisora olvida, que aún cuando es parte, debe actuar como juez, revisando el acto frente a las violaciones legales que argumenta el particular y resolver a quién le asista la razón y evitar subsanar las fallas legales cometidas por la autoridad recurrida, esto afecta al particular y confirma ante éste que en tal medio de defensa la autoridad se vuelve juez y parte.¹⁹

¹⁹ Margáin Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. 6ª edición. México. Editorial Porrúa. 2001. Pp. 162-164.

A pesar de las desventajas antes descritas, resulta de importancia el recurso administrativo porque éste cubre una función social de ser el medio por el cual el particular plantea a la autoridad administrativa que el acto que le afecta puede ser ilegal o estar afectado por vicios o errores, lo que provoca que el particular tenga acceso a la justicia administrativa.

Además, la instauración de medios de defensa a favor del particular representa una necesidad con la cual se garantiza el derecho de audiencia del particular.

El recurso administrativo se convierte en un instrumento de impartición de justicia administrativa, al ser controlador de la legalidad de los actos administrativos.

Además, a través de este medio de defensa la Administración Pública se percata de los errores y excesos cometidos, en perjuicio de los particulares, y hace posible que éstos sean corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos de poder público.²⁰

1.2.2. Juicio Contencioso Administrativo

Concepto

El contencioso administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.²¹

²⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho administrativo y Administración Pública. México. Editorial Porrúa. 2006. Pp. 647-648.

²¹ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 435

Arturo Iturbide Rivas indica que el Contencioso Administrativo es una instrumento procesal, o más concretamente, un auténtico proceso, en la medida que entraña un litigio entre la administración pública y los particulares, es un juicio autónomo en razón de las relaciones jurídico-procesales que se configuran a consecuencia de su interpretación, pues en el proceso la autoridad adquiere la calidad de demandada²² (con excepción del juicio de lesividad en donde la autoridad es la parte actora).

Luis Humberto Delgadillo define al contencioso administrativo como la jurisdicción encargada de resolver cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.²³

Contencioso administrativo, asegura Miguel Acosta Romero, es la existencia de un tribunal que no depende del Poder Judicial al que le llaman administrativo y al que señalan que tiene plena autonomía para dictar sus fallos, y que resuelve conflictos entre los particulares y la administración pública derivados de actos administrativos que lesionan o causan agravios al particular y en los que se tramita un proceso que termina en una sentencia que es de anulación.²⁴

Por lo que se puede concluir que el contencioso administrativo es el juicio que tiene como finalidad resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública, derivadas de la actuación de la administración pública, ante una instancia que dotada de autonomía para conocer de asuntos administrativos, forma parte del Ejecutivo Federal.

Importancia del Contencioso Administrativo

El objeto que tiene el ventilar controversias entre el particular y la administración pública en órganos jurisdiccionales surge de la necesidad de que por una parte la actuación de la autoridad tenga un control de legalidad ya

²² Iturbide Rivas, Arturo. Ob. Cit. Pág. 58.

²³ Delgadillo, Luis Humberto. Ob. Cit. Pág. 188.

²⁴ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pp. 640-641.

que los recursos administrativos, en algunos casos, resultan insuficientes para garantizar la juricidad requerida, dado que son proclives a confirmar en sus términos los actos administrativos e, incluso enmendar los vicios del acto impugnado mediante el mismo recurso administrativo; y por otro lado subsanar al particular de las arbitrariedades que los funcionarios de la administración cometieron en su contra.

Naturaleza Jurídica

Existe discrepancia entre los teóricos del derecho para determinar la naturaleza jurídica del juicio contencioso, por un lado los administrativistas afirman que es una controversia entre la administración pública y los administrados provocada por los actos ilegales de aquella, y por otro lado, los procesalistas indican que es una serie de actos concatenados destinados a decidir un conflicto entre la administración pública y los gobernados.

Para Narciso Sánchez ambas posturas son correctas ya que estudian el contencioso administrativo desde los puntos de vista material o sustantivo, y procedimental o adjetivo. Esto es en el primer caso el contencioso administrativo es una controversia surgida entre la administración pública y los particulares y que es planteada ante un tribunal administrativo o judicial que declare el derecho a la parte que le asiste; en el segundo, el contencioso administrativo es un proceso o juicio que comienza con una demanda y concluye con una sentencia, en donde se deben cumplir fielmente las formalidades del procedimiento judicial.²⁵

Clasificación

1. Contencioso formal: Se concibe en razón del órgano que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, se identifican los sistemas:

²⁵ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 439

- Administrativista o francés, los tribunales competentes están encuadrados dentro del Poder Ejecutivo
 - Judicialista o anglosajón, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias, con lo que el control de la legalidad se encuentra en el Poder Judicial.
 - Tribunal independiente o germánico, los pleitos entre particulares y autoridades son examinados por tribunales independientes tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial.
 - Mixto, es una combinación entre los dos primeros sistemas, ya que los juicios son tramitados originalmente en tribunales administrativos y finalmente ante tribunales judiciales.
2. Contencioso material: Este procedimiento se manifiesta cuando existe una controversia entre el particular y la administración, generada por un acto de ésta última, que lesiona los intereses, derechos o propiedades del particular.
3. Contencioso de anulación: El tribunal solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, por lo que sus sentencias se limitan a declarar la nulidad o la validez de los actos controvertidos y solo en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido, estos tribunales no cuentan con la atribución de ejecutar sus fallos ni con los medios disciplinarios, por lo que sus sentencias son declarativas.
4. Contencioso de plena jurisdicción: El tribunal cuenta con amplias facultades jurisdiccionales y su revisión es sobre los derechos subjetivos, si estos fueron violados el tribunal tiene facultes para modificar o revocar el acto impugnado, incluso puede en sus fallos indicar la forma en que el nuevo acto debe de producirse, declara la nulidad o validez del acto controvertido y dispone de los medios de apremio para que sus determinaciones sean ejecutadas.

5. Contencioso de interpretación: Se plantea al tribunal una controversia y éste tiene que manifestarse en cuanto al alcance o interpretación que debe darse a una disposición de carácter general, o a una decisión administrativa. El juez solo sugiere los elementos que debe de tomar la autoridad administrativa para cumplir con sus funciones legales, sin que esté obligado a que su decisión produzca efectos directos.
6. Contencioso de represión: Está enfocada la labor del tribunal a resolver controversias generadas por la imposición de sanciones impuestas al particular por parte de la autoridad, generalmente al cometerse infracciones a leyes o reglamentos administrativos.

1.2.3. Juicio de Garantías

Para Ignacio Burgoa Orihuela, el amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole, que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente, entre las autoridades federales y las de los Estados, y que protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.²⁶

Para algunos autores el juicio de amparo es un proceso de defensa constitucional que se ventila ante los tribunales federales, previa la instancia de parte agraviada, dando lugar a la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio.

Para Miguel Acosta Romero el amparo administrativo es un sistema de defensa de la Constitución y de la legalidad de tipo jurisdiccional, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial, que tiene por materia actos de

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. El juicio de amparo. 39ª edición. México. Editorial Porrúa. 2002. Pág. 169.

la autoridad administrativa que violen las garantías individuales y que tiene como efecto la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos a la fecha de la violación.²⁷

El juicio de amparo en materia administrativa lo define Narciso Sánchez Gómez como un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia del parte agraviada ante un organismo jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o Tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en la Constitución Política Federal. Es un medio de control directo de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Estado y que obliga a las autoridades gubernamentales a no apartarse del texto expreso de la Ley Suprema, ni de las leyes secundarias que de ella emanan.²⁸

En materia administrativa proceden los dos tipos de amparo, indirecto y directo.

El amparo directo es el juicio seguido, por regla general ante los Tribunales Colegiados de Circuito, con el fin de impugnar una resolución o laudo definitivos, en materia administrativa (formal o materia); dictado por un tribunal administrativo por violación de garantías individuales, en el amparo directo pueden hacerse valer las violaciones de garantías causadas por la resolución que constituyen el acto reclamado en sí mismo considerado, o bien las violaciones causadas durante el procedimiento que concluyó con el mismo, para este caso el efecto del amparo es la orden de reposición del procedimiento para restituir las garantías procesales violadas.

Es considerado el Amparo Directo como un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de las sentencias y laudos definitivos dictados en materia administrativa, por un tribunal que no pertenece al Poder Judicial Federal.

²⁷ Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit. Pág. 707.

²⁸ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 497.

El amparo indirecto es el medio de defensa que tiene el particular para atacar un acto de autoridad, federal, local o municipal que le causa agravio por violación a las garantías individuales y se tramita ante el Juez de Distrito. Este tipo de amparo representa un juicio propiamente, ya que se inicia con una acción que da pauta a la formación de un expediente autónomo y en que se dictan resoluciones que no dependen de otra instancia procesal. En este expediente se desarrollan diversos actos procesales de las partes y de terceros (juez, peritos, testigos) que dan forma a una controversia independiente de cualquier otra, ofreciéndose pruebas, y desahogándose una audiencia en que se dirime la controversia planteada.

Contra la sentencia que se dicta en este juicio, procede el recurso de revisión, por lo que se da pauta a una segunda instancia, en la que se estudia si el A *quo* apegó sus actos a la Ley o si violó el procedimiento, así como determinar si la resolución estuvo apegada a la litis y a los mandatos legales aplicables.

1.2.4. Evolución histórica de los medios de defensa administrativos

De los recursos administrativos

En la época de la colonia los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales y eran interpuestos directamente ante el Virrey. En esta época los recursos en materia fiscal iban dirigidos en especial a atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva.

La mayoría de las veces las autoridades superiores de la colonia ponen en movimiento el aparato protector en respuesta a un requerimiento particular, la denuncia de abuso o un exceso por información o queja. Si la información o la queja llegan al Virrey, éste puede tratar de hacer que desaparezca en agravio por la vía gubernativa, expidiendo una orden a las

autoridades o particulares que lo cometan. Por ello no es lógico aceptar que los regímenes absolutistas de la época precolombina y colonial hubiesen establecido recursos administrativos para obtener la anulación de los actos de las autoridades que los representaban.

No fue sino a partir de la Revolución Mexicana que los recursos administrativos adquieren fuerza, pero no es hasta la constitución de 1917 que se expidieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos, no sólo de los actuales recursos administrativos, sino también del contencioso tributario instaurado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936.

Entre ellas sobresalen: la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas, expedida en 1929, la cual crea el Jurado de Penas Fiscales, cuyas resoluciones eran recurribles ante la Secretaria de Hacienda. El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y empresas, expedida en 21 de febrero de 1924 que instituye un recurso administrativo ante la Junta Revisora. La ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925 preveía un recurso contra las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras.

En 1929 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó una tesis en la que estableció que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al agotamiento de los recursos o medio de defensa con que el particular cuente para impugnar una decisión que lo agravie.²⁹

A partir de dicha tesis jurisprudencial, el establecimiento de recursos administrativo en las leyes, por parte del legislador se incrementó, entre los que se encuentran el Código Fiscal de la Federación de 1938, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1953, el Código Fiscal de la Federación de 1967 y el Código Fiscal de la Federación de 1981.

²⁹ Paz López, Alejandro y José Guadalupe Mesta G. El recurso de revocación en materia fiscal. México. Editorial ISEF. 2002. Pág. 31.

Antecedentes y Evolución del Contencioso Administrativo en México

En el periodo colonial predominó el sistema judicialista, ya que si bien es cierto que no existió una plena delimitación de las funciones públicas, se encomendó a los órganos judiciales “Audiencias y al Consejo de Indias” el conocimiento y resolución de los conflictos administrativos, hasta la promulgación de las “ordenanzas de intendentes” en 1789, que fundaron la Junta Superior de Hacienda y se crearon 12 intendencias que conocía de las causas de justicia, de policía, de hacienda, de gobierno y de guerra.

En la época independiente el sistema judicialista continuó el predominio, por la influencia española y el derecho público de los Estados Unidos de Norteamérica, de tal manera que se sostuvo la idea de que los conflictos entre particulares, como entre estos y el Estado fueran resueltos por los Tribunales ordinarios, comunes o judiciales, incluyéndose los de carácter administrativo.

Sin embargo, existieron dos intentos para crear tribunales administrativos encuadrados en el marco del Poder Ejecutivo, desde luego fueron incipientes y sin aplicación efectiva; estas fueron, las Bases para la Administración de la República” de 22 de abril de 1853 proyectado por Don Teodosio Lares, incluyéndose un reglamento del 25 de mayo del mismo año, en donde se instituye un Consejo de Estado siguiendo el modelo francés, para conocer de los conflictos administrativos, su aplicación fue breve y limitada, porque al triunfar la Revolución de Ayutla el gobierno Federal el 21 de noviembre de 1855 lo dejó sin efecto, dicho ordenamiento se le denominó “Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853” dicha compilación también se le conoce como “Ley Lares”.

El segundo ensayo también infructuoso se efectuó durante el Imperio de Maximiliano, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida, regulado por el Decreto sobre Organización General de los Ministerios, así como por la Ley sobre lo Contencioso

Administrativo y su reglamento, de fechas 12 de octubre y 1º de noviembre de 1865.

Ignacio L. Vallarta, siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la “Ley Lares”, por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, por que la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos o más poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en el Presidente de la República.

Por lo que durante la vigencia de la Constitución de 1857 se sostuvo la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, por ser contrarios a los artículos 13, 14, 17 y 50 de la misma, similares a los numerales 13, 14 ,17 y 49 de la Ley Suprema vigente, y en consecuencia fue muy fuerte el argumento que insistía en que el Ejecutivo invadía atribuciones del Poder Judicial con la creación de tribunales administrativos.

De igual forma, se conservó el régimen judicialista en la Constitución Política Federal de 1917, rechazando así los tribunales administrativos por considerarlos inconstitucionales.

La Ley de Justicia Fiscal de la Federación de 1936 y el Código Fiscal de la Federación de 1938, marcan un nuevo rumbo del contencioso administrativo, al sentar las bases para la creación de organismo jurisdiccional de naturaleza administrativa, el Tribunal Fiscal de la Federación.

En virtud de que se puso en duda la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue necesario realizar diversas reformas y adiciones al artículo 104 de la Constitución para desterrar toda clase de dudas e incertidumbres para consolidar su validez constitucional.

En la Reforma Constitucional del 16 de diciembre de 1946 se adicionó en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política Federal, la indicación, de que las leyes federales establecerán recursos ante la Suprema

Corte de Justicia de la Nación en contra de las sentencias de segunda instancia dictadas por los Tribunales Administrativos, siempre que estos últimos estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, reconociéndose así aún cuando sea indirectamente la existencia de los mencionados organismos jurisdiccionales.

El Código Fiscal de la Federación y la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, estos dos importantes ordenamientos abrogaron el Código Fiscal de la Federación del año de 1938. El nuevo código vino a regular todo lo relativo al procedimiento ante dicho organismo jurisdiccional, la Ley Orgánica trató lo conducente a la organización, competencia y funcionamiento del mismo Tribunal. Para desterrar en definitiva los argumentos y dudas sobre la posible inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos, y en este caso del Tribunal Fiscal de la Federación, el 19 de junio de 1967, se adicionó un párrafo a la fracción I del numeral 104 de nuestra Ley Suprema, dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, para autorizar de manera indubitable, por leyes federales, el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y de los particulares. Tal disposición finalmente se incorporó en la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, para entrar en vigor el 15 de enero de 1988, en donde se autoriza, que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que vengán a crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Federación y del Distrito Federal.

También para legalizar y darles validez constitucional a los Tribunales administrativos locales, se reformó y adicionó el artículo 116 de la Máxima Compilación Constitucional, y en su fracción IV, se dispuso, que “Las constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciéndose las normas

para su organización y su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1º de septiembre de 1982, pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país en ese año, el Congreso de la Unión dispuso que su entrada en vigor fuera hasta el 1º de abril de 1983, este ordenamiento es observable hasta la fecha, y en su Título VI se contiene todo lo relativo al procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siendo notable lo relativo a las partes en el juicio, la improcedencia y el sobreseimiento del juicio, los impedimentos y las excusas de los magistrados y peritos, la demanda, la contestación de la demanda, los incidentes, las pruebas, el cierre de la instrucción, la sentencia, los recursos de reclamación y revisión, así como lo relativo a la jurisprudencia.

Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 y 1995, la primera de ella fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, lo importante de esta compilación consistió en que se le da una nueva formación al referido organismo jurisdiccional, pues se modifica substancialmente la estructura anterior, al integrarse de una Sala Superior y por Salas Regionales, la primera de ellas integrada por nueve magistrados incluido su Presidente, y las segundas se conformaron de tres magistrados cada una, de tal manera que en este segundo supuesto el territorio nacional se dividió en once regiones, y en cada una de ellas se estableció una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana donde se instituyeron seis Salas Regionales. La última Ley Orgánica del Tribunal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, en su contenido es visible la estructura actual del Tribunal, compuesto por una Sala Superior y por sus Salas Regionales, la primera se arma de once magistrados especialmente nombrados para integrarla de entre los cuales es electo su presidente, y actuará en Pleno y en dos secciones. El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y el Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Las secciones de la Sala Superior se integran de cinco magistrados de entre los cuales se elegirán a sus Presidentes. Las Salas Regionales se conforman de tres magistrados cada una y para que puedan sesionar será indispensable la presencia de dichos magistrados. El territorio nacional se sigue dividiendo en once regiones y en cada una habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior.

En nuestro país, el Tribunal Fiscal de la Federación ha cambiado de nombre, por reformas y adiciones que se le hicieron a la Ley Orgánica respectiva, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, llamándose “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” en consecuencia esa nueva denominación se hace propia para todos los ordenamientos legales que se ocupan de regular la organización, competencia y procedimiento ante el mismo jurisdiccional.

Antecedentes del amparo en México

En la época precolombina no se advierten precedentes alguno de garantías individuales, debido a que el rey o emperador era la autoridad suprema y tenía facultades omnímodas sobre sus súbditos, sin embargo, es necesario mencionar que se dieron precedentes tanto en el orden civil como en el penal, donde, respecto a esta última materia, se llegaron a establecer sanciones para todos los sujetos que realizan conductas delictuosas.

En México después de la conquista y colonización de la Nueva España, los pueblos indígenas dominados por los españoles siguieron conservando sus prácticas sociales tradicionales, mismas que prevalecieron e cuanto no fuesen opuestas al derecho español, sin embargo, durante esta época surge el “Consejo de Indias”, como supremo tribunal que conocía de todo lo referente al gobierno de la Colonia, tanto en lo civil, militar y religioso, como en lo criminal, comercial, industrial, marítimo y terrestre. Recomendaba a la Corona las personas que debían ocupar los más altos puestos públicos y religiosos en sus dominios y su autoridad regía sobre la del virrey, la de los

arzobispos y obispos y sobre la de la Audiencia. No solo constituía un tribunal inapelable, sino que además ejercía funciones de legislador.

Durante la época del México independiente hasta la época contemporánea surgieron en México una serie de figuras jurídicas tendientes, en primer lugar, salvaguardar los derechos fundamentales del hombre, y posteriormente apareció el medio de control que defendía al gobernado cuando las autoridades violaban sus garantías.

Es así que en la Constitución de Apatzingán (1814), no se instituyó ningún medio de preservación de los derechos del gobernado que esta Carta Magna proclamó o reconoció.

En la Constitución Federal de 1824, al igual que la Constitución de Apatzingán no consigna el medio de tutelar los derechos del hombre, sin embargo, estableció en el artículo 137, fracción V, la facultad de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevengan por la ley, esta facultad puede considerarse como un antecedente del control de la constitucionalidad y legalidad, pero no un medio de defensa de los gobernados a los que se vulneran sus garantías individuales.

Por lo que respecta a la Constitución Centralista de 1836, en ésta se vio reflejado el cambio de régimen al centralista y como consecuencia directa, se creó el Supremo Poder Conservador, el cual contaba con facultades desmedidas, al consignársele la de velar por la conservación del régimen constitucional, por lo que no puede considerarse antecedente de la institución del amparo, pues el Supremo Poder Conservador era un medio de control político, del cual no se beneficiaba en forma directa el gobernado.

No es sino hasta 1840, en el Congreso del Estado de Yucatán, se empiezan a conocer los antecedentes del juicio de garantías en México, en el proyecto de constitución, de la cual su autor, Manuel Crescencio Rejón en cuya obra se menciona la creación de una Corte Suprema de Justicia y se establece

los lineamientos de control y defensa de toda la Constitución, que el propio Rejón denominó Amparo, ejercido por el Poder Judicial.

De esta manera surgió en México el primer antecedente del actual juicio de garantías, también menciona dos de los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, como son el de instancia de parte agraviada, es decir, que el amparo no procede de oficio sino a petición de parte; y el de relatividad de las sentencias, después conocido como Fórmula de Otero, que consiste en que las sentencias de amparo sólo beneficiarán a quien solicite la protección, sin que dicha ejecutoria tenga efectos *erga omnes*. Además en el citado proyecto también se hace referencia a diversas garantías individuales, como la libertad religiosa y los derechos y obligaciones que tiene el detenido.

Burgoa Orihuela señala que el sistema de amparo propuesto por Rejón perseguía las siguientes finalidades: A) controlar la constitucionalidad de los actos de la Legislatura, (leyes o decretos) así como los del gobernador (providencias); B) controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo, y C) proteger las garantías individuales o los derechos constitucionales del gobernador contra actos de cualquier autoridad, incluso las judiciales.³⁰

Bases Orgánicas de 1843

Este documento constitucional adoptó el régimen central, sin instaurar sistemas de control constitucional, sin embargo, se estableció en el artículo 66 fracción XVII la facultad del Congreso de reprobado decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o leyes.

Acta de Reformas de 1847

Este documento, restauró la vigencia de la Constitución de 1824, reestableciendo el sistema federal y la formación de un nuevo congreso

³⁰ Burgoa Orihuela Ignacio. Ob. Cit. Pág. 112.

constituyente, así como otorgó en el artículo 23 competencia a los Tribunales de la Federación para proteger a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden las Constitución las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, federal o estatal.

Constitución Federal de 1857

En la constitución de 1857 se advierte que los derechos del hombre no solo son el objeto de las instituciones jurídicas, sino su base, además, la Carta Magna, estableció de manera explícita en sus artículos 101 y 102 el juicio de amparo, aquí se pugnó porque fuese la autoridad judicial la que proveyera la exacta protección de la Constitución en los casos específicos en que se denunciara por algún particular cualquier violación a sus garantías individuales, y se instauró un verdadero juicio, en el cual las resoluciones no deberían tener efectos declarativos generales.

Después se hacen algunas modificaciones a los artículos 103 y 107 en las que se reconocen tanto las garantías individuales como las sociales, gracias a esto después de algunos años se constituye la Ley de Amparo, instrumento jurídico que establece de manera clara y precisa la forma como se sustanciará el juicio constitucional en los supuestos de que la autoridad restrinja o vulnere las garantías del gobernador.

1.3. Facultad reglamentaria

De acuerdo con el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son facultades del Presidente:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- III.** Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV.** Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
- V.** Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI.** Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII.** Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII.** Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX.** Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X.** Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI.** Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- XII.** Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

- XIII.** Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.
- XIV.** Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV.** Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI.** Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII.** Se deroga.
- XVIII.** Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX.** Se deroga.
- XX.** Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

1.3.1. Concepto

Para comprender el concepto de la facultad reglamentaria, resulta necesario, primero definir el vocablo de reglamento, por lo que daremos algunas definiciones.

El reglamento es definido por Jorge Fernández Ruiz como un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; se distingue de la ley en razón de su órgano emisor, toda vez ordinariamente es dictado por el Poder Ejecutivo, de ahí que resulte ser más fácilmente modificable que la ley.³¹

³¹ Fernández Ruiz, Jorge. Ob. Cit. Pág. 194.

Sergio Valls Hernández otorga el concepto de reglamento como un acto unilateral de voluntad que establece normas jurídicas generales y obligatorias para regular situaciones impersonales, abstractas u objetivas, que si bien generalmente emana del Poder Ejecutivo, ello no significa que no puedan provenir de órganos y entes que actúan dentro de su órbita, o bien de los que pertenecen a los otros poderes del Estado, siempre que esta facultad les haya sido especialmente atribuida. Incluso, puede suceder que exista un poder ejecutivo que no disponga de esta facultad o de un tipo concreto para ejercerla.³²

La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República, reside en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se le atribuyen entre otras la de expedir normas jurídicas con jerarquía menor a la ley, o sea la facultad de expedir reglamentos.

Manlio Fabio Casarín León, define a la facultad reglamentaria como el poder en virtud del cual la Administración dicta normas de carácter general tendientes a la ejecución de las leyes.³³

Manuel Alejandro López Olvera asegura que en realidad la Constitución no otorga expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de expedir reglamentos, lo que hace la Constitución por medio de la fracción I, del artículo 89, es proveer “en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo que la jurisprudencia y la doctrina han interpretado como la facultad reglamentaria. No está mal que el presidente posea esta facultad; al contrario se hace necesaria, toda vez que el presidente es el encargado de dirigir la administración pública del país. En lo que la jurisprudencia ha errado, es en dar su aval en casi todas las situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo ha utilizado este instituto, con lo cual, viene a degradar esta figura jurídica.³⁴

³² Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González. Nuevo derecho administrativo. México. Editorial Porrúa. 2003. Pág. 533.

³³ Casarín León, Manlio F. La facultad Reglamentaria. México. Editorial Porrúa. 2003. Pág. 57.

³⁴ López Olvera, Miguel Alejandro. Tratado de la facultad reglamentaria. México. Editorial Porrúa. 2007. Pág. 24

Para Felipe Tena Ramírez la disposición contenida en el artículo 92, confirma la existencia de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, al establecer que “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”.³⁵

La facultad reglamentaria es únicamente para completar la leyes en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública, por lo que son de ejecución ya que de una interpretación del texto en su conjunto y no solo de una fracción de la Constitución el presidente no puede expedir cualquier tipo de norma jurídica sino únicamente reglamentos que completen y regulen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Del estudio que se ha realizado a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, se identifican tres facultades:

- a. Promulgación de Leyes, con la cual para muchos estudiosos como Andrés Serra Rojas, es el acto en virtud del cual el Presidente de la República da autenticidad a la ley y ordena su ejecución. Por lo que es la constancia oficial de su existencia actuando el jefe del Ejecutivo Federal como funcionario público que da fe de la existencia de la norma.
- b. Ejecución de las Leyes, según Tena Ramírez consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso, la que inicia con la promulgación y culmina con su aplicación coactiva al remiso en su cumplimiento.
- c. Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, dicha facultad ha sido interpretada por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina como que el Presidente posee la potestad reglamentaria, ello

³⁵ Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 37ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005. Pág. 465.

le corresponde en razón de su calidad de titular de la administración pública y como Jefe de Estado y de Gobierno. Y se justifica, por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle la leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio del cual va a ser aplicada la ley.

La facultad reglamentaria, tiene como justificación la imposibilidad de que el Poder Legislativo prevea y atienda todas las contingencias que pueden surgir en la ejecución de leyes, e implica la atribución que se otorga a la Administración de vincular, mediante sus actos con carácter general e indefinidamente a los administrados.³⁶

1.3.2. Principios que rigen la facultad reglamentaria

1.3.2.1. Reserva de Ley

Este principio consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material. En estos casos la carta magna emplea términos claros y precisos para prevenir que determinada materia debe ser regulada por una ley. Responde su existencia a la necesidad de preservar bienes jurídicos de mayor valor de los gobernados, prohíbe al reglamento abordar materias reservada en exclusiva a las leyes del Congreso, como las relativas a la definición de tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos.

El reglamento desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca pueden contener materias que estar reservadas a la ley, o sea, a

³⁶ Casarín León. Ob. Cit. Pág. 63

actos que pueden emanar de la facultad que le corresponde al Legislativo, porque invadiría funciones de otro poder.

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, por tanto es que se prohíbe al reglamento abordar materia cuya regulación está reservada de manera exclusiva a las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Esta limitante a la facultad reglamentaria, está referida al tipo de norma que la Constitución prevé que deber regir determinadas materias, parte de la voluntad del Constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no sólo sea representativo sino por un órgano plural en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso de la Unión.

Los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al precisar hasta qué punto el legislador debe desarrollar una materia reservada y qué parte de ésta puede ser desarrollada por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de su facultad reglamentaria. Esto es, resulta igualmente inconstitucional que un reglamento del Presidente de la República regule una materia reservada a la ley, como que el propio legislador le otorgue competencia regulatoria al Ejecutivo Federal, en aquellas materias que la Constitución reserva a la regulación legislativa, por lo que en este caso, existe una doble obligación para los dos órganos de gobierno que intervienen:

- a) Al Poder Ejecutivo para que no regule a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y
- b) Al Legislativo para que no delegue en el Ejecutivo la facultad de regular estas materias, puesto que en la Constitución ha sido designado para que éste regule la materia, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley y no por alguna otra norma del sistema jurídico.

La doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal que emita el Congreso, ya sea federal o local y no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, permite que otras fuentes de ley regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionado a que la ley sea la que determina expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán de sujetarse, por lo que la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa, la ley puede limitarse a establecer principios y criterios dentro de los cuales la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria.

1.3.2.2. Subordinación Jerárquica de Leyes

Este principio establece que el reglamento no puede contrariar la ley, por lo que debe expedirse en armonía a las diversas leyes que conforman el derecho positivo mexicano, en especial a aquella ley que detalla.

Por lo que, en virtud del principio de subordinación jerárquica de leyes, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore, y en la que encuentre su justificación y medida.

Este principio consiste en que las disposiciones de una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento, basado en la autoridad formal de las leyes reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismo trámites establecidos para su formación”, así una ley sólo puede ser derogada o modificada por otra posterior emanada del mismo procedimiento que la creó.

La ley tiene preferencia sobre el reglamento, pues las disposiciones de aquella no pueden ser modificada por el reglamento, éste tampoco puede desnaturalizar las figuras jurídicas consignadas en la ley que detalla, como tampoco puede establecer supuestos que no estén previstos en ésta, no puede ampliar su contenido.

Si bien es cierto, existen similitudes entre la ley y el reglamento, en virtud de que son normas generales abstractas, no pueden tener el mismo alcance, en razón del órgano que los expide, y por razón de la materia que consignan, ni por la fuerza y autonomía que en sí tienen, ya que el reglamento tiene que estar necesariamente subordinado a la ley, de lo cual depende su validez, ya que sólo tiene por objeto proveer a la exacta observancia que expide el Congreso de la Unión.

El reglamento como se ha mencionado tiene una finalidad limitada, que es desarrollar las normas de la ley a reglamentar, no puede contrariarlas, pero sí adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.

Es así que la facultad reglamentaria no puede ser utilizada con el fin de llenar lagunas que el legislador haya dejado en la ley, para remediar su olvido u omisión, por lo que no está permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que no fueron previstas en la ley a reglamentar.

En resumen, el principio de subordinación jerárquica de ley, limita al Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo, por lo que la materia del reglamento no puede ir más allá de la ley.

1.3.3. Límites de la facultad reglamentaria

Sujetos autorizados para ejercer la facultad reglamentaria

La facultad reglamentaria, en el sistema jurídico mexicano, está confiada a poderes de distinta clase y jerarquía, la Constitución faculta a los siguientes:

1. Presidente de la República
2. Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal
3. Ayuntamientos
4. Congreso de la Unión
5. Poder Judicial de la Federación

Presidente de la República

Como ya se mencionó anteriormente, la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, procede de una interpretación a la fracción I del artículo 89 de la Constitución, potestad necesaria, ya que sin ella no se lograría el fin que es regular y complementar las leyes que expida el Congreso de la Unión con el fin de ejecutarlas.

Gobernadores de los Estados

En las Constituciones locales de los Estados de la República otorgan la facultad de reglamentar leyes expedidas por los Congresos, a los gobernadores de los Estados, dicha facultad requerida con el fin de facilitar la ejecución de las leyes, desarrollándolas y complementándolas a detalle.

La redacción de cada una varía, en algunas es más explícita la potestad otorgada al gobernador, en otras se nota la similitud entre la redacción

con el texto constitucional, que como ya se mencionó, se interpreta la facultad reglamentaria, sin embargo no es una facultad expresa.

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la facultad reglamentaria al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en forma clara ya que establece en el artículo 122 base segunda, fracción II, inciso b):

“Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en las esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, (...)”

Cabe señalar, que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene atribuciones concurrentes con el Presidente de la República, en los casos de las leyes que expida el Congreso de la Unión, en las materias que se refieran al Distrito Federal, la facultad reglamentaria, queda limitada a sólo presentar los proyectos de reglamentos que desarrollen o complementen estas leyes, a consideración del Ejecutivo Federal.

Ayuntamientos

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos se encuentra prevista en el artículo 115, fracción II primer párrafo de la Carta Magna, al establecer:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, (...)”.

Esta potestad otorgada a los ayuntamientos, es necesaria, dado que existen en el pequeño núcleo territorial, una serie de aspectos y actividades

que requieren ser regulados por normas generales, ya que existen aspectos de suma importancia para la vida municipal que requieren ser regulados por los propios ayuntamientos.

Congreso de la Unión

La Carta Magna también otorga la facultad reglamentaria al Congreso de la Unión, en dos casos, para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos que es la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 70.

El segundo, el artículo 77 fracción III, indica que cada una de las Cámaras puede sin intervención de la otra, nombrar los empleados de sus secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Estos dos tipos de reglamentos son ejemplo de la facultad que el constituyente otorgó al Congreso de la Unión para regularse y organizarse al interior cada una de las Cámaras, sin que en estas normas tenga que intervenir el Presidente de la República para su validez.

Los derechos fundamentales

Otro de los límites que tiene la facultad reglamentaria, son los derechos fundamentales, entendidos éstos como una categoría más amplia que la de garantías individuales y derechos humanos.

En la actualidad, México ha ratificado gran cantidad de tratados internacionales en materia de derechos fundamentales; incluso en las constituciones de las entidades federativas ha incorporado un amplio catálogo de estos derechos.

Los documentos, tanto internacionales como nacionales, que proclama y en los que se pacta la observancia de los derechos fundamentales,

establecen deberes y obligaciones de los Estados o países ante los individuos y ante la comunidad internacional.

Los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales, amplían la esfera de derechos de los individuos y los derechos de incidencia colectiva garantizados en la primera parte de nuestra Carta Magna, los que no se contraponen a ella, sino que la complementan.

En los tratados internacionales se debe garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales reconocidos como autoejecutivos en dicho instrumento y se deben adecuar las normas programáticas con la ley necesaria o con medidas de otro carácter, ya que de incurrir en omisión o mora se tendría que responder ante la comunidad internacional en virtud de la operatividad del tratado internacional.

En el derecho internacional, un Estado que ha celebrado un convenio internacional sobre derechos humanos, debe introducir obligatoriamente en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta regla ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente.

Además, el artículo 31.1 de la Convención de Viena, consagra el principio de buena fe, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para adecuar sus normas jurídicas a la legislación internacional que él por voluntad propia se obligó a cumplir.

La protección de los derechos fundamentales o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder estatal. La comunidad internacional reconoce, la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como garantizar su vigencia en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder ante la comunidad internacional.

Así, en la expedición de alguna norma general de carácter administrativo, los encargados de elaborarla, tienen que tener en cuenta, obligatoriamente, el respeto a los derechos fundamentales.

Principio de Legalidad

Este principio obliga a que la Administración Pública se someta a la norma dictada por el Congreso, ajustando sus actuaciones en todo momento a una ley preexistente. La ley constituye el límite de la administración, en virtud de que no se aceptan poderes personales, todo el poder es de la ley, toda autoridad que puede ejercerse es la propia de la ley, solo en nombre de ésta se puede exigir su obediencia.

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso, el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho, al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, porque de lo contrario, esas determinaciones conculcarían violación de garantías individuales.

Incluido en el principio de legalidad, se encuentra el de juricidad que según Miguel Alejandro López Olvera, supone la adecuación y el respeto de todo el actuar de los poderes del Estado al sistema jurídico, interpretado siempre como un conjunto de normas, principios y valores encaminados a la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Es decir, los reglamentos que expidan los diferentes órganos facultados constitucionalmente para ello, deben regular, complementar y desarrollar, en primer lugar, únicamente la ley que el Congreso haya dictado dentro de la órbita de su actuación; en segundo lugar, no deber rebasar lo prescrito por la ley a reglamentar, y tercero, dicho reglamento debe ajustarse a

todo el sistema jurídico (tratados internacionales de derechos humanos, Constitución, principios y leyes).

1.3.4. Evolución histórica de la facultad reglamentaria

Históricamente, lo que hoy conocemos como reglamento y potestad reglamentaria es el resultado de una pugna secular por la conquista de la hegemonía de la producción normativa, entre el titular del poder ejecutivo y las asambleas representativas, que se inician en la Edad Media, a partir del siglo XIII cuando de una u otra forma de creación normativa, entran abiertamente en conflicto, en virtud de que el Derecho comienza a ser objeto de un proceso de creación consciente y sistemático.

Por una parte, las nuevas asambleas estamentales reforzadas con representantes populares, comienzan a exigir su participación y consentimiento en cuantas normas pretendiera aprobar el monarca, y por el otro lado, la recepción de derecho romano imperial empuja a los Reyes a recabar para sí un poder normativo incondicional, ejercitable sin el concurso de ninguna asamblea.

La resistencia de las asambleas estamentales al crecimiento de los poderes del monarca tuvo un éxito sin precedentes. El ejemplo más claro, se constituye en Inglaterra con el triunfo final de la oposición parlamentaria, mediante la expedición del Bill of Rights de 1689, cuyos dos primeros artículos consagraron de modo definitivo la supremacía del parlamento sobre la autoridad del monarca.

Al consumarse la Revolución Francesa, se impuso la normatividad de origen parlamentario, pues de los dogmas emanados de la Revolución liberal, propugnaban el modelo en el que toda la potestad normativa sería ejercida por el Parlamento, sin embargo, fue frecuente la aparición de normas generales e impersonales, mismas que bajo el título de proclamations o de arretés eran expedidas por el Poder Ejecutivo, sobre todo, durante el periodo

entre los años 1789 y 1799, ya que la propuesta de que sólo el parlamento detentara la facultad de elaborar disposiciones, no prosperó en la realidad, conservando el Rey algunos poderes, de entre los que se mantiene desde entonces, con carácter subordinado a las leyes, como potestad reglamentaria.

En México

Constitución Española de Cádiz, 1812.

En el artículo 171, fracción primera, se estableció “la facultad del monarca para expedir los reglamentos e instrucciones que creyera conveniente para la ejecución de leyes”. Según Manlio Fabio Casarín, este documento ejerció una poderosa influencia en la organización política de nuestro país, a pesar de contar con una vigencia limitada.³⁷

Constitución de Apatzingán, 1814.

Esta constitución, retoma postulado establecidos en la Constitución de Cádiz, establece la facultad del Congreso General para aprobar ciertos reglamentos, al indica en su artículo 170 “... se sujetará el supremo gobierno a la leyes y reglamentos que adoptará o sancionará el Congreso”. Esta constitución careció de vigencia práctica en virtud de los acontecimientos históricos en los que fue elaborada.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822.

En este reglamento, cuyo proyecto fue aprobado por la Junta Nacional Instituyente en el mes de febrero de 1823, disponía en su artículo 30:

“Toca al emperador: (...) Formar los reglamentos, órdenes e instrucciones necesarias para la ejecución de las leyes y seguridad del imperio.”

³⁷ Casarín León, Manlio Fabio. Ob. Cit. Pág. 65.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.

En esta Constitución el artículo 110 indicaba:

“Las atribuciones del Presidente son las que siguen: (...) II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, Acta constitutiva y leyes generales”

Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836:

En la Ley cuarta, artículo 17 de las Leyes Constitucionales indicaba:

“Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y de acuerdo con el Consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas.”

Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843.

El artículo 85 de la Bases Orgánicas, establecieron: “Corresponde al Presidente de la República: IV. Expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.”

Constitución Política de la República Mexicana, 1857.

En las Constituciones anteriores a la expedida en 1857, se reconoce expresamente que el Ejecutivo Federal tenía la facultad de dictar reglamentos, sin embargo la Constitución de 1857, no lo hizo, consignando en su lugar en el artículo 85 fracción I: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, conservando el mismo texto en la Carta Magna que nos rige en la actualidad.

Capítulo II. Servicio Profesional de Carrera

2.1. Consideraciones Generales de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento

Según el Glosario de la Secretaría de la Función Pública,³⁸ el servicio profesional de carrera es un servicio que opera bajo los principios rectores de: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, entendiendo como servicio a la actividad orientada a dar satisfacción a alguna o algunas necesidades de terceros.

Para Mauricio Merino, el servicio profesional de carrera es un sistema que regula el ingreso, la permanencia y el ascenso de los funcionarios públicos sobre la base del mérito y de los resultados de su desempeño. Su propósito es asegurar que ocupen los puestos quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales, y no los amigos o leales de algún poderoso o de algún grupo. Este servicio supone el rechazo expreso al llamado sistema de botín según el cual un grupo ubica los puestos públicos a la permanencia de quienes ocupan los cargos se sustente en algo más que la prueba periódica de sus credenciales profesionales.³⁹

Para Ricardo Uvalle Berrones el servicio profesional de carrera es un sistema de reclutamiento, selección, capacitación, permanencia, ascenso, desempeño y retiro, basando en el mérito y la capacidad profesional. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se han definido como indispensables para cada categoría ocupacional, entre las características del servicio

³⁸ Disponible en la página Web de la Secretaría de la Función Pública: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>, última visita 6 de octubre de 2009.

³⁹ Merino Huerta, Mauricio. Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. México. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. y la Secretaría de la Función Pública. 2006. Pág. 46.

profesional, se encuentra la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes a través de los concursos de oposición y la igualdad de oportunidades.⁴⁰

Para Mario Alberto Fócil Ortega el servicio profesional de carrera se entiende como el instrumento a partir del cual se garantiza el adecuado otorgamiento de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía.⁴¹

Considera Guillermo Haro Béchez al Servicio Profesional de Carrera como un sistema, cuyo objetivo es posibilitar y promover la creación de una nueva cultura de servicio público, mediante programas de administración de los elementos humanos orientados a la selección, contratación, inducción, concientización, profesionalización, desarrollo, promoción, permanencia productiva del servidor público y retiro digno del servicio público, a fin de responder las expectativas de la sociedad, a los legítimos intereses laborales del trabajador y al cumplimiento de la administración pública del Estado.⁴²

Para muchos doctrinarios el servicio profesional de carrera es sinónimo de servicio civil de carrera, el cual define María del Carmen Pardo como una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que

⁴⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas. México. Editorial Plaza y Valdez. 2000. Página 93

⁴¹ Fócil Ortega, Mario Alberto. El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público. Panamá. ,VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2003. Pág. 2.

⁴² Haro Béchez, Guillermo. Citado por Guerrero, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una apreciación administrativa. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003. Pág. 121.

la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas de la sociedad.⁴³

En cuanto al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal indica que es el mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública, y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la administración pública.

Sus principios rectores son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación.

A este mismo Sistema la Secretaría de la Función Pública lo define en su glosario como una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.⁴⁴

⁴³ Pardo, María del Carmen. El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. Auditoría Superior de la Federación. Número 8 de la Serie cultura de la rendición de cuentas. México, 2005. Pág. 9.

⁴⁴ Disponible en la página Web de la Secretaría de la Función Pública: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>, última visita 6 de octubre de 2009

Según José Mejía Lara, el sistema de servicio civil es un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal, considerando sus aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades, encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad y bajo sistemas objetivos de evaluación para la promoción y permanencia, lo que permite garantizar a la ciudadanía la profesionalización y la objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Cuando se habla de Servicio Profesional, corresponde al mismo sistema pero pone el acento en la búsqueda de los mejores, esto es, importa mayormente el exponer hacia fuera de la administración pública a los cuadros existentes demostrando que éstos son los mejores.⁴⁵

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mediante la resolución que recayó a un recurso de revisión, definió al Sistema del servicio profesional de carrera como una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este Sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través de mérito y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad.⁴⁶

⁴⁵ Citado por Martínez Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera. Volumen I, número 2, segundo semestre 2004. México. Editorial Red Mexicana de Servicio Profesional A.C. 2004. Págs. 8 y 9.

⁴⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Recurso de revisión número 3397/09, fecha de resolución 23 de septiembre de 2009. Comisionada Ponente: María Marván Laborde. Pág.13. Dicho recurso se interpuso en contra de la respuesta otorgada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la solicitud de acceso a la información folio 0000900192009, en la que se requirió nombre y cargo de los responsables de autorizar el nombramiento como Residente General de Conservación de Carreteras en el Centro S.C.T. Coahuila, fecha y nombre del medio de comunicación utilizado en la convocatoria pública y abierta para concursar la plaza, copia de la convocatoria, en caso de que no fuese publicada la convocatoria, precisó la justificación por la cual no se publicó la convocatoria, justificación por la cual se incumplió con el requerimiento de contar con la cédula profesional.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y entró en vigor a los ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (7 de octubre de 2003).

Esta Ley tiene como espíritu y objeto primordial garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito para impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad. A partir de atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país. Se considera que la riqueza más escasa y difícil de crear de una sociedad es su talento de alto desempeño. Por lo tanto, el reto es conseguir a las mejores mujeres y hombres por el efecto multiplicador del impacto de los resultados. De modo, que el sistema del Servicio Profesional de Carrera tiene como visión detectar a ese talento, seleccionarlo, retenerlo y motivarlo con el fin de generar resultados crecientes y que sean perceptibles para la sociedad.⁴⁷

El Reglamento vigente de la Ley del Servicio Profesional de Carrera se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007 y entró en vigor el día siguiente de su publicación (7 de septiembre de 2007).

El nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, según Darío Treviño, se conceptualizó en una visión de mediano y largo plazo, bajo tres premisas, la descentralización de la operación y la centralización de la información, el énfasis hacia un rol de la Secretaría de la Función Pública, mayor vigilancia del cumplimiento de la normatividad mediante una mayor participación de los Órganos Internos de Control. Este nuevo Reglamento, aborda como principales temas, que dentro

⁴⁷ Memoria Institucional del Servicio Profesional de Carrera 2003-2004. Museo del Servicio Profesional de Carrera, Secretaría de la Función Pública. Disponible en la liga de Internet: <http://www.spcmuseo.gob.mx/conoceMSPC/documentos/memoriaSPC.htm>. Última visita 15 de febrero de 2010.

de la centralización de la información será para su análisis y evaluación, agilizar el registro de puestos y estructura, un ingreso flexible que privilegia la experiencia y con diferentes modalidades que permitan ocupar los puestos en menor tiempo, una evaluación del desempeño como base para el desarrollo del servidor público profesional, el impulso de desarrollo mediante la capacitación y el establecimiento de un sistema de puntos que permita la movilidad en el sistema, y una separación más clara de servidores públicos de carrera.⁴⁸

2.1.1. Aplicación

De acuerdo con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su ámbito de aplicación lo es las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, entendiendo éstas, como las Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Con base en lo anterior, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera aplica en 14 Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y 61 órganos desconcentrados como se puede observar en la siguiente tabla:

No.	SIGLAS INSTITUCIÓN	INSTITUCIÓN
1	SEGOB	Secretaría de Gobernación
2	INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
3	AGN	Archivo General de la Nación
4	INEHRM	Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
5	CONAPO	Secretaría General del Consejo Nacional de Población
6	STCCPRI	Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
7	COMAR	Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
8	CEPROPIE	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
9	CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
10	SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
11	CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
12	CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
13	CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
14	SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

⁴⁸ Treviño Mugerza, Darío. Revista del Servicio Profesional de Carrera. Volumen IV, número 8. México, segundo semestre 2007.

15	SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
16	SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
17	CSAEGRO	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
18	ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
19	SIAP	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
20	INPESCA	Instituto Nacional de la Pesca
21	CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
22	SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
23	IMT	Instituto Mexicano del Transporte
24	COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
25	SE	Secretaría de Economía
26	COFECOM	Comisión Federal de Competencia
27	COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
28	FONAES	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad-FONAES
29	SEP	Secretaría de Educación Pública
30	UPN	Universidad Pedagógica Nacional
31	IPN	Instituto Politécnico Nacional
32	INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
33	INBAL	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura
34	RE	Radio Educación
35	CONACULTA	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
36	INDA	Instituto Nacional del Derecho de Autor
37	AFSEDF	Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal
38	CAAD	Comisión de Apelación y Arbitraje Deportivo
39	SSA	Secretaría de Salud
40	APBP	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
41	CNTS	Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea
42	CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
43	CNEGSR	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
44	CONAMED	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
45	SAP	Servicios de Atención Psiquiátrica
46	CNVE	Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica
47	CNT	Centro Nacional de Trasplantes
48	CNSIA	Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia
49	COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios
50	CNETS	Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud
51	CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
52	CNBioética	Consejo Nacional de Bioética
53	IG	Instituto de Geriátrica
54	STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
55	PROFEDET	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo
56	CONAMPROS	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
57	SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
58	RAN	Registro Agrario Nacional
59	SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
60	CNA	Comisión Nacional del Agua
61	INE	Instituto Nacional de Ecología
62	PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
63	CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
64	SENER	Secretaría de Energía
65	CNSNS	Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias
66	CONAE	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
67	CRE	Comisión Reguladora de Energía
68	CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
69	SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
70	INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
71	CNPDH	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
72	SECTUR	Secretaría de Turismo
73	CESTUR	Centro de Estudios Superiores de Turismo
74	CAV	Corporación Ángeles Verdes
75	SFP	Secretaría de la Función Pública
76	INDAABIN	Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales
77	CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

De estas Secretarías y órganos administrativos desconcentrados, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera comprende los rangos, incluyendo los niveles adjuntos, homólogos o cualquier otra equivalente o denominación que se le dé en el Catálogo, siguientes:

- a) Director General
- b) Director de Área
- c) Subdirector
- d) Jefe de Departamento
- e) Enlace

En el artículo 8 de dicha Ley se indica las exclusiones del Sistema, que son:

- Personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República.
- Personal que preste sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos.
- Los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste.
- Personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior.
- Personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines.
- Los gabinetes de apoyo.
- Los que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera.
- Los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

En tal sentido, las dependencias de la Administración Pública Centralizada a las que no les aplica el Sistema del Servicio Profesional de Carrera son:

No.	SIGLAS INSTITUCIÓN	INSTITUCIÓN	Observaciones / Comentarios
1	CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según la Ley de Seguridad Nacional
2	INM	Instituto Nacional de Migración	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según acuerdo adoptado por el Consejo de Seguridad Nacional (DOF 18/05/2005)
3	CENAPRED	Centro Nacional de Prevención de Desastres	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según acuerdo adoptado por el Consejo de Seguridad Nacional. (DOF 23/01/2009)
4		Secretaría Técnica Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según su Decreto de creación (DOF 13/10/2008)
5		Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según el Acuerdo de creación (DOF 16/04/2009)
6	SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores	Por el Decreto que reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el DOF del 1 de septiembre de 2005, dejó de estar sujeta y operar el Servicio Profesional de Carrera.
7	SMCILAMEUA	Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América	Por el Decreto que reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
8	IMR	Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos	Por el Decreto que reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
9	SMCILAMB	Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Guatemala-Belice	Por el Decreto que reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
10	IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior	Por el Decreto que reforma al artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
11	SAT	Servicio de Administración Tributaria	Cuenta con su propio Servicio Fiscal de Carrera, establecido por la Ley del Servicio de Administración Tributaria (DOF 15/12/1995)
12	SENEAM	Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según Bases de Colaboración (DOF 17/09/2007)
13	SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según la Ley de Seguridad Nacional
14	SEMAR	Secretaría de Marina	Forma parte del Sistema de Seguridad Nacional, según acuerdo adoptado por el Consejo de Seguridad Nacional, mismo del que se tomó conocimiento por Oficio SSFP/400/070/2005 27/04/2005, por parte de la Secretaría de la Función Pública.
15	SSP	Secretaría de Seguridad Pública	Forma parte del Sistema de Seguridad Pública.
16	PF	Policía Federal	Forma parte del Sistema de Seguridad Pública.
17	CM	Consejo de Menores	Forma parte del Sistema de Seguridad Pública.
18	SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Forma parte del Sistema de Seguridad Pública.

19	PRS	Prevención y Readaptación Social	Forma parte del Sistema de Seguridad Pública.
20	SPF	Servicio de Protección Federal	Se creó mediante la expedición de su Reglamento el 9 de diciembre de 2008 y forma parte del Sistema de Seguridad Nacional.

Gabinete de apoyo

El Gabinete de apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados o equivalentes para desempeñar un cargo en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo de cualquier nivel de acuerdo con el presupuesto autorizado, las estructuras de éstos son autorizados por la Secretaría de la Función Pública cumpliendo los dos criterios:

- a) Capacidad presupuestal de la dependencia.
- b) Prohibición de que estos Gabinetes ejerzan atribuciones que por ley competan a los servidores públicos de carrera.

La figura de Gabinete de Apoyo, busca regularizar una situación que se da de facto en la Administración Pública Federal pero que causa distorsiones en su funcionamiento. Al permitir a los funcionarios que ocupen los cargos de más alto nivel en la Administración como Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Coordinadores Generales y equivalentes poder contar con un grupo de asesores de su confianza para que ocupen los cargos de secretarios particulares, asesores, secretarías privadas e incluso chóferes y les puedan dar el nivel adecuado en su condición de miembros de un Gabinete de Apoyo, que ocupan temporalmente cargos en la Administración Pública pero que no son servidores de carrera. En este contexto, la creación de estos Gabinetes de Apoyo se limita a la capacidad presupuestal de la dependencia y a la prohibición expresa de realizar funciones directivas que corresponden por ley a la propia dependencia.⁴⁹

⁴⁹ Iniciativa de Ley del Servicio Público Profesional, presentada en la H. Cámara de Senadores por los Senadores César Jáuregui, Javier Corral Jurado y Diego Fernández de Cevallos, publicada en la Gaceta del Senado el 20 de abril de 2002. Pág. 4

Designación Directa

El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en el artículo 2 fracción XI indica que los puestos de designación directa son aquellos puestos que no están sujetos a la Ley, en virtud de que el procedimiento para realizar la designación o expedir el nombramiento de su titular, se encuentra previsto expresamente en alguna disposición a nivel constitucional o legal.

Esto es, que en la misma Constitución Política o en una Ley Federal se establezca que un funcionario que se encuentra facultado para designar o nombrar a las personas que ocuparán determinado puesto, independientemente que dicho puesto se encuentre en cualquiera de los rangos a los que les aplica el Servicio Profesional de Carrera, deberá estarse a lo que disponga dicha Ley o la Constitución.

Algunos ejemplos de designaciones directas lo son los casos del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, su nombramiento está contemplado en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, artículo 14; el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, su forma de designación está estipulado en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, artículo 108-B; el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, su nombramiento está previsto en la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro, artículo 10; el Director General de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, cuyo nombramiento está previsto en la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia nuclear, artículo 51.

2.1.2. Principios que rigen la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

En los artículos 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y 4 de su Reglamento, se indican los principios rectores del Sistema:

- **Legalidad.**- Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, el Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables.
- **Eficiencia.**- Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles.
- **Objetividad.**- Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos de los supuestos previstos en la Ley, el Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento.
- **Calidad.**- Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua de los procesos.
- **Imparcialidad.**- Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna.
- **Equidad.**- Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política.
- **Competencia por mérito.**- Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

El mérito como principio es explicado por Mauricio Dussauge Laguna como núcleo de todo servicio civil puede entenderse en tres sentidos: i) las personas que ingresan al servicio civil deben ser los profesionales

más aptos, los que cuentan con las habilidades, las actitudes, las competencias y los conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un conjunto determinado de actividades; ii) las promociones salariales, los ascensos jerárquicos y el otorgamiento de incentivos deben ser producto de revisiones, valoraciones y comparaciones objetivas en torno al desempeño de los funcionarios; y iii) el desempeño poco meritorio (es decir un desempeño ineficiente o ineficaz) en el ejercicio de las actividades institucionales es la explicación más justa y adecuada para fundamentar la aplicación de sanciones o incluso la separación (el despido) de un funcionario del servicio civil.⁵⁰

- **Equidad de género.**- Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

2.1.3. Obligaciones y Derechos de los servidores públicos de carrera.

El sujeto principal y razón de ser del Servicio Profesional de Carrera es el servidor público de carrera definido como la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

Omar Guerrero lo define como aquel que independientemente de su denominación, ya sea de funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado, no se trata de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que atañen al Estado y que, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio, su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa, la que exige su

⁵⁰ Dussauge Laguna, Mauricio I. Revista del Servicio Profesional de Carrera. Volumen I, número 3. México, primer semestre de 2005. Pág.2

profesionalización, y ésta se basa en la formación y perfeccionamiento continuos.⁵¹

Según la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento, se clasifican los servidores públicos de carrera en eventuales y titulares, siendo los eventuales los de primer nivel de ingreso (nivel de enlace) que se encuentren en el primer año de desempeño y los nombrados con motivo de los casos excepcionales ocupen temporalmente puestos de carrera.

Los servidores públicos de carrera titulares son los que ingresaron al Sistema, mediante concurso público y abierto, desde el nivel de jefe de departamento hasta Director General, y los que ingresaron al Sistema, cuando obtuvieron su nombramiento al acreditar cumplir con los requisitos y evaluaciones que se establecieron para tal propósito.

Obligaciones

El artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establecen las obligaciones de los servidores públicos de carrera que son:

- I. Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II. Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;
- III. Participar en las evaluaciones establecidas para su permanencia y desarrollo en el Sistema;

⁵¹ Guerrero, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una apreciación administrativa. México. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003. Pág. 12

- IV.** Aportar los elementos objetivos necesarios para la evaluación de los resultados del desempeño;
- V.** Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;
- VI.** Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;
- VII.** Asistir puntualmente a sus labores y respetar los horarios de actividades;
- VIII.** Proporcionar la información y documentación necesarias al funcionario que se designe para suplirlo en sus ausencias temporales o definitivas;
- IX.** Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;
- X.** Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio, y
- XI.** Las demás que señalen las leyes y disposiciones aplicables.

Derechos

El artículo 10 indica los derechos reconocidos a los servidores públicos de carrera:

- I.** Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- II.** Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en esta Ley;
- III.** Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV.** Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente, y
- XI. Las demás que se deriven de los preceptos de la Ley, de su Reglamento y demás disposiciones.

2.1.4. Estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley, el Sistema comprende los subsistemas de:

- Planeación de Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y certificación de capacidades
- Evaluación del Desempeño
- Separación
- Control y Evaluación

El subsistema de planeación de recursos humanos tiene como fin determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades

cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones.

El subsistema de ingreso tiene como fin regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema.

El subsistema de desarrollo profesional contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema.

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permita adquirir:

- a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia;
- e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, y
- f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

El subsistema de evaluación del desempeño tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la

productividad de los servidores públicos de carrera, que será a su vez los parámetros para obtener los ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

El subsistema de separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o suspenden temporalmente sus derechos.

El subsistema de control y evaluación tiene como objetivo diseñar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

2.1.5. Autoridades y facultades

El artículo 2 de la Ley, indica que el Sistema depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación está a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública.

Asimismo, la Ley en el artículo 67, establece los órganos con los que contará el Sistema para el cumplimiento de la Ley:

1.La Secretaría de la Función Pública es la encargada de programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Sistema en todas las dependencias, y vigila que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema. La Secretaría se auxilia para realizar esta labor, en la Unidad de Políticas de Recursos Humanos, la cual también es la responsable de la dirección y coordinación de los siete subsistemas que comprenden el Servicio Profesional de Carrera.

La definición de la operación de los subsistemas es responsabilidad, según el artículo 9 del Reglamento, de la Dirección de Planeación,

Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal; Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación; Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos y Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización, sin embargo la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, redistribuyó las competencias de las anteriores Direcciones Generales, a la Dirección General de Servicio Profesional de Carrera; Dirección General de Información de Recursos Humanos en la Administración Pública Federal y Dirección General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal.

Las funciones de la Secretaría son:

- I. Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente.
- II. Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema.
- III. Administrar los bienes y recursos del Sistema.
- IV. Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del Sistema.
- V. Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal.
- VI. Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas.
- VII. Aprobar la constitución o desaparición de los Comités.
- VIII. Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los Comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo señalar en su Reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación.
- IX. Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.

- X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema.
- XI. Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el Reglamento.
- XII. Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales.
- XIII. Revisar de manera periódica y selectiva la operación del Sistema en las diversas dependencias.
- XIV. Aplicar la presente Ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del Sistema.
- XV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie.
- XVI. Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación.
- XVII. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones.

2. Consejo Consultivo es un órgano de apoyo para el Sistema. Está integrado por:

- El Titular de la Secretaría de la Función Pública, quien lo presidirá y sus ausencias serán suplidas por el Vicepresidente que es el Subsecretario de la Función Pública.
- El Titular de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.
- Los responsables de cada subsistema, el Director General del Servicio Profesional de Carrera, el Director General de Información de Recursos Humanos en la Administración Pública Federal y el Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal.

- Los Presidentes de los Comités Técnicos de Profesionalización de cada dependencia, que son los Oficiales Mayores o su homólogo en cada una de las Secretarías que conforma el Sistema.
- Representante de la Secretaría de Gobernación
- Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Representante del Sector Social
- Representante del Sector Privado
- Representante del Sector Académico

Los miembros del Consejo pueden nombrar a sus respectivos suplentes, cuyo nivel jerárquico en el caso de los representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Pública y del Trabajo y Previsión Social, así como de los responsables de los subsistemas deberá corresponder al nivel jerárquico inmediato inferior al del miembro titular. Los únicos miembros que no pueden nombrar suplentes que los representen en el Consejo son los presidentes de los Comités Técnicos de Profesionalización.

Los representantes de los sectores social, privado y académico participarán con carácter honorífico y serán invitados a propuesta del Presidente del Consejo.

El Consejo debe sesionar de manera ordinaria dos veces al año, por lo menos, y de manera extraordinaria, cuando su Presidente lo convoque. El quórum para sesionar en forma válida es de la mitad más uno de sus integrantes.

Las determinaciones se toman por la mayoría de los miembros presentes y, en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad. El Secretario Técnico tiene la labor de levantar una minuta de acuerdos adoptados en cada sesión, la cual para su validez solo requiere de la

firma del Presidente del Consejo o el Vicepresidente, cuando éste preside la sesión, y por el Secretario Técnico.

Las atribuciones del Consejo son:

- I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública.
- II. Opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema.
- III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador.
- IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación.
- V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización.

Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo.

3. Comités Técnicos de Profesionalización, son los cuerpos colegiados a través de los cuales cada dependencia establece las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en su ámbito de su competencia. Estos Comités están integrados por:

- El Oficial Mayor de la dependencia o su equivalente, quien es su presidente.
- El titular de la Dirección General de Recursos Humanos, o bien, el servidor público de carrera del área de recursos humanos que designa el titular de la dependencia cuando en la misma no se cuenta con el Director General o está vacante el puesto. Este servidor público funge como secretario técnico.
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública, que es el Titular del Órgano Interno de Control en la dependencia, salvo que la misma Secretaría designe a otro servidor público.

Para la validez de las sesiones del Comité Técnico de Profesionalización es requisito la asistencia de todos sus miembros o representantes. Las

resoluciones del Comité de Profesionalización se toman por mayoría de votos.

Las atribuciones de los Comités Técnicos de Profesionalización son:

- I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen.
- II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación.
- III. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley.
- IV. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública.
- V. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución.
- VI. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia.
- VII. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- VIII. Establecer las disposiciones que regulen su funcionamiento, así como las del Comité Técnico de Selección.
- IX. Definir su calendario de reuniones.
- X. Solicitar a la Secretaría la constitución o desaparición de Comités Técnicos de Profesionalización en los órganos administrativos desconcentrados.

- XI.** Determinar, dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales de aquél en que se encuentre vacante un puesto del Sistema o se cree uno nuevo, el momento en que deberá iniciarse el procedimiento para cubrirlo.
- XII.** Invitar a sus sesiones al titular de la dependencia, así como a especialistas de instituciones de educación superior, de empresas, de asociaciones civiles especializadas nacionales o internacionales, de colegios de profesionales o a otros servidores públicos. Estos invitados sólo tendrán derecho a voz.

4. Comités Técnicos de Selección, son los cuerpos colegiados que se integran en cada dependencia, así como en los órganos administrativos de la misma, para llevar a cabo los procesos de reclutamiento y selección para el ingreso y promoción en el Sistema, están integrados por:

- El superior jerárquico inmediato del puesto vacante, quien será el presidente.
- Un representante de la Secretaría de la Función Pública, que será el Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, del Órgano Interno de Control de la dependencia, o en su caso, del órgano administrativo desconcentrado de que se trata, salvo que la misma Secretaría designe a otro servidor público. En los casos en que no exista esta Área en el Órgano Interno de Control, funge como representante, el Titular del Área de Auditoría o Auditoría Interna. Cuando la vacante corresponda al Órgano Interno de Control, la Secretaría designará al representante que integrará el Comité Técnico de Selección.
- El titular de la Dirección General de Recursos Humanos o por el servidor público del área de recursos humanos de la dependencia o del órgano administrativo desconcentrado que designe el Comité Técnico de Profesionalización, quien funge como Secretario Técnico.

Para la sesión válida del Comité se requiere la totalidad de sus miembros o sus representantes, y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos. Solo pueden ser representados el Representante de la Secretaría de la Función Pública y el Titular de la Dirección General de Recursos Humanos, por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior y no podrá hacerse representar por más de dos veces consecutivas.

Son facultades de los Comités Técnicos de Selección:

- I. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso.
- II. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos;
- III. Instruir la integración del expediente del concurso de que se trate.
- IV. Resolver dentro del plazo de noventa días naturales posteriores a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, los procedimientos de selección en que intervenga.

2.1.6. Operación del Servicio Profesional de Carrera

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

El recurso humano debe formar parte de la planeación estratégica integral de cualquier organización y debe ser también susceptible de planearse, por eso, incluir este subsistema en el modelo constituye un acierto. El subsistema de planeación, se convierte en la parte medular del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. A partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo, es posible garantizar un buen inicio de la implantación del modelo en la Administración Pública Federal.⁵²

⁵² Fócil Ortega, Mario Alberto Ob. cit. Pág. 8.

El subsistema de planeación de recursos humanos, básicamente está enfocado a la determinación de las necesidades institucionales de las estructuras de puestos, las cuales contemplarían la definición de los puestos existentes, los perfiles de puestos correspondientes y su ubicación en los tabuladores de sueldos y en la integración del catálogo respectivo, así como de las estructuras ocupacionales; mismas que contemplarían la definición del tipo de puestos y la cantidad necesaria de personal en cada uno de ellos, conforme las funciones, proceso de trabajo y estructuras orgánicas de las diferentes áreas de trabajo.⁵³

En la exposición de motivos de iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional, presentada por el Senado César Jáuregui, se indicó que la finalidad de este subsistema es la de permitirle al sistema planear sus necesidades cuantitativas y cualitativas de personal, es decir, poder prever el número de servidores que requiere producto de la rotación y la movilidad del personal y al mismo tiempo formar los perfiles con las habilidades y conocimientos necesarios para ocupar los distintos puestos de la administración permitiendo el ascenso y la movilidad interna.⁵⁴

Como se indicó en el numeral 2.1.4 en este Subsistema se efectúan los procesos de registro y análisis de la información que remitan las dependencias.

A través de este Subsistema se:

- I. Registra y procesa la información necesaria para la definición de los perfiles y requerimientos de los cargos incluidos en el Catálogo, en coordinación con las dependencias, la descripción, perfiles y demás requerimientos de los puestos del Sistema que forman parte del

⁵³ Haro Béchez, Guillermo. Ob. cit. Pág. 122.

⁵⁴ Iniciativa de Ley del Servicio Público Profesional. Gaceta del Senado el 20 de abril de 2002. Pág. 4

Catálogo, su registro y actualización es responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización.

- II. Opera el Registro Único del Servicio Público Profesional, con la información sistematizada sobre el ingreso, desarrollo, capacitación, certificación, evaluación del desempeño y separación de los servidores públicos de carrera.
- III. Calcula las necesidades cuantitativas de personal, en coordinación con las dependencias y con base en el Registro, considerando los efectos de los cambios en las estructuras organizacionales, la rotación, retiro y separación de los servidores públicos sujetos a esta Ley, con el fin de que la estructura de la Administración Pública tenga el número de servidores públicos adecuado para su buen funcionamiento y permita la movilidad de los miembros del Sistema.
- IV. Elabora estudios prospectivos de los escenarios futuros de la Administración Pública para determinar las necesidades de formación que requerirá la misma en el corto y mediano plazos, con el fin de permitir a los miembros del Sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el Catálogo.
- V. Analiza el desempeño y los resultados de los servidores públicos y las dependencias, emitiendo las conclusiones conducentes.
- VI. Revisa y toma en cuenta para la planeación de los recursos humanos de la Administración Pública Federal los resultados de las evaluaciones sobre el Sistema.

Los procesos que comprende este subsistema son:

- Descripción, perfil y valuación de los puestos que conforman el Sistema. Esta actividad es responsabilidad de las dependencias a través de sus Comités Técnicos de Profesionalización, quienes incluso deberán registrar y actualizar en el Catálogo de puestos.
- Según el Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha

materia, las Instituciones deben asignarle a los puestos una denominación, la cual deberá ser consecuente con la descripción que se realice del mismo y la descripción es la referencia de elementos que ubican a un puesto dentro de una organización y consiste en:

1. Datos de identificación del puesto:
 - a) Nombre de la Institución;
 - b) Rama de cargo;
 - c) Tipo de funciones (confianza o base);
 - d) Puesto del superior jerárquico al que reporta, y
 - e) En su caso, la unidad administrativa o área de adscripción.
2. Misión del puesto.- Es la razón de ser, alineada a los objetivos de su unidad administrativa o, en su caso, de la Institución a que pertenece; esto es, para qué existe;
3. Funciones.- Descripción del conjunto de actividades realizadas para alcanzar la misión del puesto, las cuales deberán reflejar alineación y congruencia organizacional;
4. Relaciones internas y/o externas.- Los puestos con los que se establece una relación funcional con motivo de su desempeño, diferentes a los de su área de adscripción, y
5. Aspectos relevantes, tales como:
 - a) Actos de autoridad específicos del puesto.- Los que derivan de los reglamentos interiores o estatutos orgánicos, manuales de organización, y demás disposiciones normativas;
 - b) Puestos subordinados.- Los puestos que le reportan directa o indirectamente;
 - c) Presupuesto bajo su responsabilidad.- Los montos presupuestarios que tiene asignados para su administración o aplicación en un periodo determinado;
 - d) Retos y complejidad en el desempeño del puesto.- Los problemas, riesgos o áreas de oportunidad a los que deberá enfrentarse el ocupante del puesto en el desempeño de sus funciones;

- e) Trabajo técnico calificado.- La valoración del puesto, en relación a sus funciones y la preparación, formación y conocimiento exigidos para su desempeño, y si éstos son resultado de los avances de la ciencia o la tecnología, o corresponden en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y que requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente;
- f) Trabajo de alta especialización.- La valoración del puesto, en relación con las funciones que se le confieren como resultado de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y si éstas exigen para su desempeño de una experiencia determinada o de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o, en su caso, de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley, y
- g) Declaración de la situación patrimonial.- La valoración del puesto, con base en sus funciones y el Grupo en que se ubica permitirá a la Institución identificar si se encuentra entre las hipótesis establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para que su ocupante presente declaraciones sobre su situación patrimonial.

El perfil son los requisitos que deberán cubrir los interesados en ocupar el puesto, tomando en cuenta los siguientes elementos:

1. Escolaridad y áreas de conocimiento;
2. Experiencia laboral;
3. Requerimientos o condiciones específicos para el desempeño del puesto, y

4. Competencias o capacidades.

La valuación del puesto es la asignación del valor relativo en puntos que resultan de la información y características del mismo, obtenido mediante la aplicación de una metodología de valuación y se regirá por los criterios siguientes:

1. Comparar el contenido de los puestos, con independencia de sus denominaciones o niveles jerárquicos;
2. Valuar el puesto, no a la persona que lo ocupa;
3. Comparar y ubicar los puestos dentro de la organización a la que pertenece;
4. Utilizar factores comunes para la valuación, y
5. Realizar la valuación de los puestos en un proceso descendente que inicie con el de mayor jerarquía.

El procedimiento de valuación de puestos se realizará conforme a las actividades siguientes:

1. Analizar la información de descripción y perfil del puesto a valuar, en relación con la del superior jerárquico inmediato;
2. Determinar el valor de los factores de valuación del puesto y los correspondientes al puesto del superior jerárquico inmediato, de acuerdo a la metodología de valuación de puestos que corresponda, y
3. Analizar la consistencia metodológica del valor de los factores de valuación asignados, tanto al puesto, como los correspondientes al puesto del superior jerárquico inmediato.

- Registro de Puestos en el Catálogo, en él se establecen las ramas de cargos o puestos, homologación y equivalencia de puestos, características de los perfiles, nivel de responsabilidad, remuneraciones, ámbito de competencia, rango, jerarquía, tipo de funciones o régimen laboral. El sistema informático del Catálogo lo administra la Secretaría de la Función Pública, pero la información con la que se abastece es la proporcionada por los Comités Técnicos de Profesionalización.

- Registro Único del Servicio Público Profesional, el cual contiene información de servidores públicos de las dependencias, así como del Catálogo que permita identificar puestos vacantes del Sistema, posibles servidores públicos o personas que puedan cubrirlos, mediante los procesos de reclutamiento y selección, por virtud de un convenio. El sistema informático del Registro lo administra la Secretaría de la Función Pública, pero la información con la que se abastece es la proporcionada por los Comités Técnicos de Profesionalización.
- Creación, incorporación o supresión de puestos del Sistema por motivo de reestructuras.

Subsistema de Ingreso

Para María del Carmen Pardo, este subsistema abarca desde que se determina el perfil deseado para cada puesto concursado hasta la entrada al servicio civil de los funcionario, incluye, primero, los requisitos que los aspirantes deben tener para entrar al servicio público (edad, formación académica previa, documentos probatorios, experiencia laboral, nacionalidad); segundo, la descripción de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas); tercero, las características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos); cuarto, las condiciones de incorporación a la estructura (grado, cuerpo, sueldo); y en algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva.⁵⁵

No es del todo acertada la percepción de Pardo, en virtud de que, en el subsistema de ingreso agrega cuestiones que pertenecen al de planeación, dado que la determinación del perfil deseado no se realiza cuando un puesto se va a someter a concurso, sino que forma parte de la planeación contar con

⁵⁵ Pardo, María del Carmen. Ob. Cit. Pág. 14

los requerimientos que cada uno de los puestos que conforman el sistema se encuentre descrito, esto es con los requisitos del perfil de acuerdo con las funciones que debe realizar, por lo que el nivel de escolaridad, el nivel jerárquico, los requisitos técnicos o académicos, el grado y el sueldo, se deben a cuestiones que se realizaron previamente y no con el fin de ofertar dichos puestos en concurso.

Los procesos que integran el Subsistema de Ingreso tienen como propósito atraer a los mejores candidatos para ocupar los puestos del Sistema, sustentado en el acceso por méritos y en la igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes y se encuentran descritos tanto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento y en los Lineamientos para la operación del Subsistema de Ingreso.

El reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes para ocupar un cargo en la Administración Pública Federal, con los perfiles y requisitos necesarios, el cual se lleva a cabo a través de convocatorias públicas y abiertas, cuyas modalidades son:

- Dirigidas a servidores público en general.
- Dirigidas a todo interesado que desee ingresar al Sistema.
- Dirigidas a todo interesado que integre la reserva de aspirantes de la rama de cargo o puesto que corresponda a la vacante en la dependencia, esta modalidad de convocatoria se emitirá cuando el Comité Técnico de Selección tenga conocimiento que en la reserva de aspirantes de la dependencia existen personas que podrían ocupar un puesto vacante, el proceso de selección consiste en desahogar de manera directa la etapa de entrevista y, en su caso, se determina al candidato ganador, en los siguientes supuestos:
 - a) Que un servidor público hubiere resultado ganador de un concurso, y por cualquier causa, se separa del puesto dentro de los doce meses siguientes a su nombramiento.

- b) En los caso en que se acredite que el puesto vacante es de alta rotación.
- c) Que como resultado de un concurso, se hubiere generado una vacante del rango inmediato inferior en la misma área, o existan otras de igual rama de cargo o puesto, susceptible de ocuparse con los finalistas de ese concurso.
- d) Que por la naturaleza o características del puesto así lo determine el Comité.

El procedimiento de selección de los aspirantes comprende las siguientes etapas:

- I. Revisión curricular.- Los interesado en participar en un concurso de ingreso al Sistema deben estar registrados previamente en Trabajaen, el registro a la plaza no debe ser menor de 10 días contados a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, al momento en que el candidato registra su participación a un concurso a través de Trabajaen, se lleva a cabo en forma automática la revisión curricular, asignando un folio de participación o, en su caso, de rechazo que lo descarta del concurso. Esta revisión curricular se realiza vía sistema pero también se debe llevar a cabo la revisión documental en la que los candidatos deben acreditar que cumplen con los requisitos establecidos en la convocatoria.
- II. Exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades.- Los Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia establecen las reglas de valoración y el sistema de puntuación general en los procesos de selección, que permiten determinar la forma en que los participantes acreditarán cada una de las etapas del concurso y con el fin de obtener el orden de prelación de los candidatos antes y después de cada etapa.
En dichas reglas de valoración general se debe de considerar, entre otros aspectos, la cantidad máxima y mínima de exámenes de conocimientos y de evaluaciones de habilidades, por rango la

calificación mínima aprobatoria para los exámenes de conocimientos y si las evaluaciones de habilidades son motivo de descarte.

Los Comités Técnicos de Selección pueden determinar reglas específicas de valoración, las que se enfocan a la calificación mínima aprobatoria para los exámenes de conocimientos, si la aplicación es de más de un examen de conocimientos, si estos tienen el mismo valor o es ponderado y si las diferentes evaluaciones de habilidades tienen el mismo valor o es ponderado.

- III. Evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos.-
Con base en la revisión y análisis de los documentos que presentan los candidatos la Dirección General de Recursos Humanos de la dependencia evalúa la primer sub etapa, de experiencia y en la segunda, el mérito. Los resultados obtenidos en ambas sub etapas se consideran en el Sistema de Puntuación General, esta evaluación no implica descarte de los candidatos, por lo que cualquiera que fuese su puntuación, continúan en el proceso de selección.

Al evaluar la experiencia se toma en consideración, los siguientes factores que se promedian para obtener una calificación final de esta evaluación:

- Orden en los puestos desempeñados
- Experiencia en el sector público
- Experiencia en el sector privado
- Experiencia en el sector social
- Nivel de responsabilidad
- Nivel de remuneración
- Relevancia de funciones o actividades desempeñadas en relación con las del puesto vacante
- Experiencia en puestos inmediatos inferiores a la vacante
- Aptitud en puestos inmediatos inferiores al de la vacante

En la sub etapa de valoración del mérito, se deberán de tomar en cuenta los siguientes elementos, para promediarlos y obtener una calificación final de ésta:

- Acciones de desarrollo profesional

- Resultado de las evaluaciones del desempeño
- Resultado de las acciones de capacitación
- Resultado de los procesos de certificación
- Logros
- Distinciones
- Reconocimientos o premios
- Actividad destacada en lo individual
- Otros estudios

IV. Entrevistas.- En las reglas generales de valoración los Comités Técnicos de Profesionalización establecen el número de especialistas que podrán auxiliar a los Comités de Selección, para desarrollar la etapa de Entrevistas, número mínimo de candidatos a entrevistar, y el número de los que se continuarán entrevistando en caso de no contar al menos con un finalista entre los candidatos ya entrevistados y el puntaje mínimo de Aptitud.

La Dirección General de Recursos Humanos debe elaborar un listado de los aspirantes, en orden de prelación, en función de los resultados obtenidos en las etapas de revisión documental, exámenes de conocimientos y evaluaciones de habilidades y valuación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos. Esta prelación se determina en función a las reglas de valoración y el sistema de puntuación general establecido previamente por el Comité Técnico de Profesionalización.

La entrevista tiene como finalidad que el Comité Técnico de Selección profundice en la valoración de la capacidad de los candidatos con base en los criterios establecidos en la convocatoria y en Trabajaen.

La Dirección General de Recursos Humanos programa las entrevistas y cita a los candidatos de acuerdo con el orden de prelación y el número establecido por el Comité de Selección, y éste elige entre ellos, a los que considera aptos para el puesto de conformidad con los criterios de evaluación de las entrevistas, los cuales son considerados finalistas.

En caso de que ninguno de los candidatos entrevistados sea considerado finalista, el Comité de Selección, debe continuar entrevistando en el orden de prelación correspondiente, a los demás candidatos que aprobaron las tres etapas anteriores.

V. Determinación. En esta etapa, el Comité Técnico de Selección, resuelve el proceso de selección declarando:

- a) Ganador del concurso, elige entre los finalistas al ganador al finalista que obtenga la calificación más alta en el proceso de selección, en igualdad de condiciones, es decir en caso de empate, como factores de desempate, tienen preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, y entre estos, aquellos cuyos puestos se encuentren en proceso de desaparición con motivo de una reestructura, que cuente con nombramiento de servidor público de carrera titular, o tenga alguna discapacidad, o hubiese obtenido mayor puntuación en la valoración del mérito, o en la evaluación de la experiencia o posea el mayor grado académico. Entre finalistas no adscritos a la dependencia los criterios de desempate son: que sea servidor público de carrera titular y su puesto se encuentre en proceso de desaparición con motivo de reestructuración, o quien cuente con nombramiento de servidor público de carrera titular, o quien tenga alguna discapacidad, o quien hubiese obtenido mayor puntuación en la evaluación de experiencia o de mérito, o quien posea el mayor grado académico. En la resolución del Comité Técnico de Selección se deben señalar los resultados alcanzados por los finalistas en cada una de las etapas, así como las conclusiones de la determinación.
- b) Al finalista con la siguiente mayor calificación definitiva, que podría ocupar el puesto en el supuesto de que por causas ajenas a la dependencia el ganador, comunique su decisión de no ocupar el puesto o no se presente a tomar posesión y ejercer las funciones del puesto en la fecha señalada.

c) Concurso desierto. Un concurso se puede declarar desierto, solo por tres causas:

- 1) Porque ningún candidato se presente al concurso.
- 2) Porque ninguno de los candidatos obtenga el puntaje mínimo de calificación para ser considerado finalista.
- 3) Porque sólo un finalista pase a la etapa de determinación y en ésta sea vetado o bien, no obtenga la mayoría de los votos de los integrantes del Comité Técnico de Selección.

En todos los casos, la resolución del Comité Técnico de Selección debe precisar las causas por las cuales se determinó declarar desierto el concurso.

Dado que, las determinaciones del Comité Técnico de Selección se toman por mayoría de votos, el presidente de éste, tiene el derecho de oponer su veto razonado a la selección aprobada por los demás miembros, por una sola vez y bajo su estricta responsabilidad, en caso de que ejerza el veto, el Comité Técnico de Selección elige a la persona para que ocupe el puesto de entre los demás finalistas.

Los finalistas que no son seleccionados en los concursos, integran la reserva de aspirantes de la dependencia, con el fin de ser considerados para ocupar un puesto vacante del mismo rango, e incluso de nivel adjunto, homólogo o afín en perfil y equivalente en grupo y grado, o un puesto de rango inmediato inferior, cuando éste sea homólogo o afín en perfil, a aquél por el que concursaron. La permanencia en la reserva tiene una vigencia de un año y sólo puede ser considerada para procesos de selección en la propia dependencia.

Los concursos pueden suspenderse y cancelarse. Se suspende un concurso cuando alguno de los miembros del Comité advierte posibles irregularidades, las que fueron comunicadas a los demás miembros y que éstas no pudieron ser aclaradas y subsanadas. La suspensión tiene como finalidad regularizar el proceso, por lo que una vez suspendido, la Secretaría de la

Función Pública, determina las medidas necesarias con el fin de que, subsanadas las irregularidades, se continúe con el concurso.

Por otra parte, la cancelación de concurso procede cuando:

- a) Medie orden de autoridad competente o exista disposición expresa que restrinja la ocupación del puesto de que se trate.
- b) El puesto se considere para dar cumplimiento a laudos o resoluciones que hayan causado estado, para restituir en sus derechos a alguna persona.
- c) El Comité de Profesionalización determine que se modifica o suprime del Catálogo el puesto en cuestión.

En todos los casos se debe incluir la justificación correspondiente en el expediente del concurso, publicarse en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo respectivo y comunicarlo a los candidatos por los medios electrónicos.

Subsistema de desarrollo profesional

El desarrollo profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito les permite ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional, se indicó que el Subsistema de Desarrollo Profesional norma el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera podrán moverse dentro de la organización de manera ascendente y lateral dentro de su dependencia de origen e incluso en otras dependencias constituyéndose el Plan de Carrera. Este proceso se llevará a cabo a través del Banco de Talentos que registrará los perfiles de cada funcionario y en caso de vacantes los convocará a concursar para ocupar los distintos cargos de la organización con base en su perfil. En este sentido cualquier funcionario que

por cualquier causa no fuere convocado, podrá oponer su perfil al comité para ser tomado en cuenta.⁵⁶

Si bien el subsistema de selección permite más o menos atraer a los mejores, o cuando menos escogerlos, la gran pregunta es ¿cómo podremos retenerlos? La respuesta estriba en poder ofrecer un sistema de mejora potencial, una posibilidad de incrementar su nivel económico y profesional con base al mérito y al esfuerzo. Cuando hablamos de servidores públicos, un argumento usual es recurrir a la voluntad que se necesita de servir al interés público. Pero, también es necesario reconocer que existen obligaciones del Estado como empleador y que se traduzcan en prestaciones sociales o seguridad en el empleo. Es decir, que en su calidad de patrón, el Estado tiene la obligación de reconocer dichas obligaciones más allá del impacto que tienen en la calidad de vida de sus empleados y entenderlas como expresiones del estatus de la profesión de servidor público. De manera tangible, el subsistema de desarrollo considera dos elementos: el ascenso por mérito sin vacante, y la promoción por concurso.⁵⁷

Este subsistema se integra por procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos definan planes de carrera, en coordinación con los Comités Técnicos de Profesionalización; fortalezcan su desarrollo profesional y amplíen sus experiencias, a través de su participación en los intercambios de recursos humanos convenidos entre su dependencia con otras dependencias, instituciones y organizaciones e identifiquen sus posibles trayectorias de ascenso y promoción.

Por lo que, en este subsistema se realizan los procedimientos para realizar promociones, movimientos laterales, ocupaciones temporales de

⁵⁶ Iniciativa de Ley del Servicio Público Profesional. Gaceta del Senado el 20 de abril de 2002. Pág. 7

⁵⁷ Antoine Tahoces Bartolomé. El servicio público de carrera en las entidades federativas de México, La experiencia franco-mexicana, 1999-2003. México. Editorial Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Nacional de la Función Pública Territorial para la Embajada de Francia en México. 2004. Pág. 25

puestos de mayor jerarquía o responsabilidad e intercambios con otras dependencias.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece las trayectorias que pueden seguir los movimientos de los Servidores Públicos de Carrera dentro del Sistema:

- I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.
- II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

En primer lugar, las promociones, tienen como objeto que los servidores públicos accedan a un puesto de mayor responsabilidad y jerarquía, cumpliendo con los procedimientos de reclutamiento y selección, para lo cual los Comités de Selección deben de tomar en cuenta el puntaje obtenido en las evaluaciones del desempeño, otras promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación, u otros exámenes, así como los propios exámenes de selección del concurso en el que participa, además el servidor público debe de contar con al menos dos evaluaciones del desempeño anuales, en el mismo puesto.

Por lo que se refiere a los movimientos laterales que son los cambios del servidor público de carrera a otro puesto con características y perfil equivalentes, homólogos o afines, en la misma u otra dependencia.

Para llevar a cabo las ocupaciones por movimientos laterales, se establece que antes de publicar la convocatoria, se puede ocupar las vacantes mediante movimiento lateral y los Comités Técnicos de Selección serán quienes autorizan estos movimientos, entre puestos afines dentro de la misma dependencia, o similares con otras dependencias, tomando en cuenta los puntajes acumulados por los servidores públicos de carrera (dichos puntajes serán el resultado de sus evaluaciones del desempeño, capacitación, así como el desempeño de comisiones con motivo de su puesto).

Los requisitos que se deberá observar para realizar dichas trayectorias laterales:

- I. Que se cuente con la autorización del Comité Técnico de Selección de la dependencia en que se lleve a cabo el movimiento o trayectoria lateral y, en su caso, con la anuencia del servidor público de carrera titular y de su superior jerárquico.
- II. Que el perfil de los puestos considerados para llevar a cabo estos movimientos cumplan condiciones de equivalencia, homologación y afinidad.
- III. Que el movimiento no implique incremento o disminución en las percepciones del servidor público de carrera titular de que se trate, mayor al 30%, ni una promoción a otro rango, en cuyo caso tendrá que contarse con la anuencia del servidor público de carrera titular. Para determinar si el incremento o disminución en las percepciones del servidor público sujeto a un movimiento o trayectoria lateral se encuentra dentro del rango del 30%, el Comité Técnico de Selección tomará como base la percepción ordinaria bruta comprobable de los puestos involucrados. Si con el movimiento o trayectoria lateral solicitado, la percepción ordinaria bruta del servidor público de que se trate, si disminuye, se deberá contar con la anuencia por escrito del servidor público con esa disminución, esta disminución en ningún caso debe representar un cambio de rango para el servidor público; si incrementara en más de un 30%, no procederá el movimiento o trayectoria lateral solicitado.

- IV. Que el servidor público de carrera titular sujeto a movimiento o trayectoria lateral cubra el perfil del puesto correspondiente.

Existe la posibilidad de que dos o más servidores públicos de carrera intercambien sus respectivos puestos, para reubicarse en otro puesto, ciudad o dependencia.

Cuando por necesidades del servicio se requiera que algún servidor público de carrera realice, de manera temporal o eventual, actividades u otras funciones por virtud de su puesto, este servidor público de carrera debe solicitar al Comité Técnico de Profesionalización autorización, por motivo de estas actividades recibirá el servidor público de carrera puntos adicionales en su evaluación del desempeño.

Se establece la posibilidad de que las dependencias ocupen temporalmente puestos con servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior que cubran el perfil requerido para el puesto.

Esta ocupación temporal, puede ser determinada por el Comité Técnico de Profesionalización en virtud de que otorgó a otro servidor público de carrera una licencia sin goce de sueldo; por necesidades del servicio que requiera cubrir al estar incapacitado su titular; o por determinarse la suspensión del nombramiento de otro servidor público de carrera.

También puede ser determinada la ocupación temporal con servidores públicos de carrera titulares de nivel jerárquico inferior, por del Titular de la dependencia o por el Oficial Mayor, con motivos de las causas excepcionales cuando se altere o peligre el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, esta autorización puede tener una vigencia de hasta diez meses. El nombramiento que se autorice en estos términos da derecho a los designados, de recibir las percepciones correspondientes al puesto que desempeñan de manera provisional y de recibir puntos adicionales en su evaluación del desempeño. En

todos los casos, la dependencia debe garantizar su reincorporación al puesto que venía desempeñando previo a su nombramiento de carácter temporal.

Por lo que se refiere al intercambio, se realiza por parte de la dependencia un convenio con otras dependencias en las que no se aplique el Servicio Profesional de Carrera, instituciones públicas federales, locales o municipales, organismos públicos o privados. Este convenio tiene como finalidad fortalecer el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera con prácticas que contribuyan a ampliar sus conocimientos y experiencias sobre temas, aspectos o técnicas en específico.

Para llevar a cabo este intercambio el servidor público de carrera debe solicitar al Comité Técnico de Profesionalización, contando con el visto bueno de su jefe inmediato y del Director de Recursos Humanos de la dependencia donde preste sus servicios, así como contar con la aceptación de la institución u organismo con el que se haya suscrito el convenio. Este intercambio, no implica el desempeño de funciones en las dependencias, instituciones u organismos con las cuales se efectuó el intercambio, por lo que el servidor público no pierde su carácter y mantiene sus derechos y obligaciones.

La dependencia, a su vez podrá recibir personas provenientes de las instituciones con las que celebre convenios de intercambio.

Subsistema de capacitación y certificación de capacidades

La capacitación de los empleados es una directriz permanente de todas las organizaciones, sean públicas y privadas, este componente del sistema de capacitación y certificación se refiere al proceso de asegurarse el futuro y la permanencia de los empleados públicos de todos los niveles.⁵⁸

⁵⁸ Antoine Tahoces, Bartolomé. Ob. cit. Pág. 25

El subsistema de capacitación y certificación de capacidades se integra por dos procesos diferentes, el primero de ellos es la capacitación y el segundo es la certificación de capacidades, mediante los cuales los servidores públicos son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública, ambos procesos se implementa con base en los diagnósticos de detección de necesidades de capacitación que realicen las dependencias. Es necesario mencionar, que el Reglamento indica que la Secretaría de la Función Pública dictará las disposiciones correspondientes a este subsistema, sin embargo no ha emitido, lineamientos o normas, por lo que, las dependencias aplican la *Norma para la capacitación de los servidores públicos*, la cual fue expedida acorde con el anterior Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

Por lo que hace a la capacitación, se encuentra definida como el proceso mediante el cual una persona es inducida, preparada y actualizada para el eficiente *desempeño* de su puesto o para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, así como para facilitar la certificación de las capacidades requeridas para el puesto que ocupa.

Es responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización, establecer a través de la Dirección General de Recursos Humanos y en coordinación con las unidades administrativas de la dependencia, los programas de capacitación para los diferentes puestos del Sistema.

En los programas de capacitación las dependencias deben tomar en cuenta los planes de estudio, sistemas de calificación, que la capacitación no sea menor de 40 horas efectivas anuales y que los cursos de capacitación sean impartidos por instituciones educativas, de investigación científica o tecnológica, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, u otras personas morales, o por expertos que deben estar registrados ante la Secretaría de la Función Pública.

Para los servidores públicos de carrera es obligatorio cursar los programas de capacitación y actualización que establece el Comité Técnico de Profesionalización y su aprobación es requisito indispensable para permanecer en el puesto y en el Sistema.

Si el resultado de la evaluación de capacitación del servidor público de carrera, no es aprobatorio, debe presentarla nuevamente, en el plazo no menor de 60 y no mayor a 120 días naturales, la dependencia tiene que proporcionarle la capacitación necesaria antes de la siguiente evaluación, en caso de que no apruebe por segunda ocasión la evaluación de capacitación, el servidor público debe ser separado de su puesto, del Sistema y causa baja del Registro.

En relación a la certificación, se puede definir como las evaluaciones a las que se somete a los servidores públicos de carrera con el fin de que acrediten que han desarrollado y mantiene actualizado el perfil y aptitudes para el desempeño de sus puestos.

A los servidores públicos de carrera certificados en sus capacidades se les otorgan puntos que son considerados en los procesos de selección y en la autorización de movimientos laterales.

El hecho de que un servidor público de carrera tenga certificadas sus capacidades necesarias para su permanencia en el puesto, no significa en modo alguno que no tenga que cursar y acreditar los programas de capacitación que haya determinado el Comité Técnico de Profesionalización, por lo que está obligado a recibir esta capacitación.

Subsistema de evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño es el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los

servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Este subsistema se integra con los procesos, métodos y mecanismos de medición, con el fin de evaluar en su desempeño a los servidores públicos.

La evaluación del desempeño es mucho más compleja, en especial cuando debe realizarse por personas conocidas y con las que se trabaja todos los días. Reconocer la cotidianeidad y los vínculos que se establecen en la organización de una informal es un requisito de la evaluación. Por ejemplo, en muchos de los países, independientemente de la existencia de sistemas de servicio de carrera, la evaluación del desempeño es lateral (pares) y vertical (jefe inmediato superior). Es decir, que al margen de que se constituyan comités de evaluación con empleados pares del evaluado y representantes de la unidad de vigilancia del servicio de carrera, deben incluir al jefe inmediato. La pluralidad de opiniones enriquece la evaluación⁵⁹.

Los objetivos de este subsistema son:

- a) Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, considerando las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas.
- b) Determinar el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado.
- c) Aportar la información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros.
- d) Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia.
- e) Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas pertinentes.

⁵⁹ Antoine Tahoces, Bartolomé. Ob. Cit. Pág. 26

Los Comités Técnicos de Profesionalización son los responsables de definir y operar los métodos de evaluación de desempeño, en los que se tiene que considerar:

- I. Cumplimiento individual de metas y funciones de su puesto, y en su caso, del puesto que haya ocupado de manera temporal, con base en indicadores cuantificables y verificables.
- II. Cumplimiento de objetivos de los instrumentos de gestión del rendimiento de las unidades administrativas, así como la contribución de cada uno de los servidores públicos adscritos a éstas.
- III. Las aportaciones institucionales efectuadas por cada servidor público al cumplimiento de los objetivos de la dependencia, determinada por la opinión razonada de los superiores jerárquicos inmediatos, subordinados inmediatos, y demás servidores públicos de la unidad responsable.

El Comité de Profesionalización está obligado a emitir las reglas de operación para que se recaben las evidencias y datos correspondientes, así como para que la Oficialía Mayor obtenga las opiniones de los evaluadores.

Al igual que el subsistema de desarrollo profesional, la Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de emitir los lineamientos bajo los cuales operará el subsistema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de carrera, que operará con cada una las tres modalidades de valoración anteriores, sin embargo no han sido emitidos éstos, por lo que la operación se lleva, en base con los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública, emitidos a través del Acuerdo por el cual se expidieron, el 2 de mayo de 2005, acordes al anterior Reglamento. Es importante mencionar, que el Reglamento actual, en sus artículos transitorios indica que en tanto se expiden dichas disposiciones, se continúan aplicando las emitidas con anterioridad en lo que no se opongan al Reglamento.

La evaluación del desempeño se debe realizar en los meses de enero y febrero de cada año, correspondiente al ejercicio fiscal anterior, los Comités de Profesionalización, en agosto del ejercicio fiscal anterior al que se pretende que sean utilizados, tienen que someter a revisión de la Secretaría de la Función Pública los métodos de evaluación del desempeño, y ésta en caso de que existan observaciones está obligada a remitirlas a más tardar en octubre siguiente, para que en el mes de diciembre del mismo año realice los ajustes.

La combinación de modalidades de valoración, da como resultado un puntaje específico para los evaluados, así como la tercera parte del puntaje obtenido de la capacitación acreditada, da como resultados dependiendo del puntaje:

1. Excelente o destacado, si la calificación es mayor de 90 puntos.
2. Satisfactorio, si el puntaje es mayor de 70 puntos y menor de 90.
3. No satisfactorio, cuando el puntaje es mayor de 60 puntos y menor de 70.
4. Deficiente, si en conjunto son menores de 60 puntos.

Los servidores públicos que obtengan una evaluación con resultado excelente, pueden ser sujetos de estímulos, reconocimientos e incentivos por su desempeño destacado.

Los servidores públicos de carrera y sus superiores jerárquicos deben llevar a cabo sesiones de seguimiento para mejorar el desempeño de los servidores públicos y lograr el cumplimiento de metas. En estas sesiones se establecen acciones de capacitación, actualización y apoyo para fortalecer el desempeño y el logro de resultados del servidor público, el seguimiento de estas acciones es responsabilidad compartida del evaluado y de sus superiores jerárquicos.

En caso de que el servidor público evaluado obtenga resultados no satisfactorios, son valorados de manera individual por el Comité Técnico de

Profesionalización, para detectar las causas del resultado y proponer las medidas correctivas que procedan para mejorar el desempeño. Dentro de las medidas que se pueden adoptar son:

- I. Cursos adicionales de capacitación para reforzar los conocimientos o habilidades en las que el servidor público mostró mayores deficiencias.
- II. Evaluaciones destinadas a medir el cumplimiento de las funciones del servidor público en las áreas que mostró deficiencias, la evaluación se deberá aplicar entre los tres y seis meses siguientes a la evaluación anual. En caso de no aprobar esta evaluación, se considerará un resultado deficiente y por lo tanto, será separado de su puesto.
- III. Evaluaciones colectivas destinadas a mejorar el rendimiento de las unidades responsables en las que no se cumplió con los objetivos establecidos.
- IV. Cursos específicamente destinados a mejorar el clima laboral de las unidades responsables, en las que las evaluaciones cualitativas resultaron deficientes.

Las medidas que el Comité Técnico de Profesionalización decida aplicar, debe informar a la Secretaría de la Función Pública, con el fin de que ésta Secretaría evalúe la pertinencia de realizar ajustes a los procedimientos de algún subsistema, con base en la recurrencia.

Subsistema de separación

La separación se define como la terminación del nombramiento de servidores públicos de carrera o las situaciones por las cuales dicho nombramiento deja de surtir sus efectos.

El subsistema de separación se integra con los procesos que determinan los procedimientos a seguir para que este nombramiento deje de surtir sus efectos sin responsabilidad para la dependencia, las autorizaciones para que un servidor público de carrera titular deje de desempeñar las

funciones de su puesto de manera temporal y la suspensión de los efectos del nombramiento.

Es importante resaltar que la Ley indica que la pertenencia al Servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

El Comité Técnico de Profesionalización tiene la obligación de emitir los procedimientos específicos mediante los cuales se otorgan las licencias y se lleva a cabo la separación de los servidores públicos.

Por lo que hace al proceso para que el nombramiento deje de surtir sus efectos sin responsabilidad para las dependencias, que es la separación del Sistema en sentido estricto, se establecen las siguientes causales:

- I. Renuncia formulada por el servidor público.
- II. Defunción.
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad.
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que le impone la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implique la separación del servicio o reincidencia.
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria, o su segunda evaluación del desempeño.
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

La Dirección General de Recursos Humanos procede a dejar sin efectos el nombramiento del servidor público cuando se actualice cualquiera de

las hipótesis contenidas en las fracciones I, II, III y V, o sea, la renuncia del servidor público de carrera, la defunción del servidor público, se dicte sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad, o que el servidor público de carrera se haga acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implique la separación del servicio o reincidencia. Dicha Dirección General debe integrar el expediente del servidor público de carrera con la documentación que acredite que se actualizó cualquiera de éstas causales de separación.

No se requerirá por lo tanto de procedimiento alguno, para la separación del servidor público, ni audiencia, sólo con la acreditación en el expediente respectivo de que el servidor público de carrera se ubicó en cualquier de éstas hipótesis, es de reflexionarse en este punto, si se requiere que la Dirección General de Recursos Humanos de la dependencia entregue un aviso formal al servidor público de carrera, la causa y la fecha en la que el nombramiento deja de surtir sus efectos.

En el caso de que el servidor público de carrera actualice la hipótesis de hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implique la separación del servicio o reincidencia, es indispensable que la resolución administrativa disciplinaria imponga la sanción de destitución o inhabilitación.

El Reglamento y la Ley son omisas al indicar qué se entiende por reincidencia, un ejemplo es que un servidor público fuese sancionado por un incumplimiento a sus Responsabilidades Administrativas, y posteriormente se le inicia otro procedimiento disciplinario por un incumplimiento diverso y se le sanciona nuevamente, en estricto sentido, esta sería una reincidencia del servidor público, aunque se tratara de conductas diferentes por las que se le impuso las sanciones administrativas.

Esta laguna puede dar lugar a interpretarse que se tiene que cometer la misma conducta más de una vez y sancionada para que sea

considerada reincidencia. Sin embargo el Ejecutivo no aclaró este punto en el Reglamento de la Ley. Cabe aclarar que no se ha presentado esta causal de separación.

Por lo que respecta a las hipótesis en las que el servidor público no apruebe en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño, o que el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, así como cuando el servidor público de carrera no apruebe la segunda evaluación para certificar sus capacidades, la Dirección General de Recursos Humanos integra su expediente, con la información y documentación que acredite la actualización del supuesto, esta situación la comunica al Titular de la dependencia para que determine la separación inmediata del servidor público de carrera del Sistema.

En cuanto a la causal de separación por incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones del servidor público de carrera, basta con que la misma conducta se realice más de una vez para incurrir en incumplimiento reiterado.

El procedimiento específico para la separación bajo la causal de incumplimiento reiterado e injustificado de las obligaciones es el siguiente:

1. La forma en que se integrará el expediente y los responsables de recabar las evidencias con las cuales se compruebe el incumplimiento de los servidores públicos se debe de llevar a cabo conforme los procedimientos específicos que previamente autorizó el Comité Técnico de Profesionalización, para este efecto.
2. La Dirección General de Recursos Humanos le notifica al servidor público de carrera el inicio del procedimiento por incumplimiento reiterado, y le concede un término no menor de cinco días para que rinda un informe de justificación, que puede acompañar de los documentos y demás elementos que considere pertinentes. Si el servidor público no presenta su informe de justificación seguirá el proceso ya que no lo invalida su incomparecencia.

3. Concluido el término anterior, la Dirección General de Recursos Humanos elabora la determinación preliminar, la cual remite junto con el expediente al Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia.
4. El Titular del Área de Quejas valora si el procedimiento se llevó a cabo tomando en cuenta lo dispuesto por la Ley, el Reglamento de la Ley y demás disposiciones aplicables en materia laboral, y emite su valoración de la determinación preliminar, la cual comunica a la Dirección General de Recursos Humanos, en un plazo de siete días.
5. La Dirección General de Recursos Humanos subsana las deficiencias que le señaló el Área de Quejas y presenta al Comité Técnico el Proyecto de determinación del procedimiento o de archivo de la causa.
6. El Comité Técnico de Profesionalización determina si es o no justificado el incumplimiento en que incurrió el servidor público de carrera, por lo que es su facultad determinar la separación del servidor público de carrera cuando a su juicio y considerando la valoración del Área de Quejas se llegue a la conclusión de que fue injustificado. Esta determinación deberá realizarse dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que se notificó al servidor público de carrera el inicio del procedimiento.
7. Si se determina la separación del servidor público de carrera la Dirección General de Recursos Humanos debe realizar de inmediato las gestiones necesarias para solicitar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la autorización para dar por terminados los efectos del nombramiento del servidor público.

Suspensión

Durante la sustanciación del procedimiento de separación bajo esta causal, el Oficial Mayor tiene la facultad discrecional de acuerdo con la gravedad del incumplimiento de suspender temporalmente al servidor público de carrera, y continuar con el procedimiento hasta que éste se agote.

La suspensión temporal no implica prejuzgar sobre el incumplimiento reiterado e injustificado, pero se realiza con el fin de que el actuar de la Dirección General de Recursos Humanos y del Comité de Profesionalización no se vea interferido por el servidor público al que se le inició procedimiento. Incluso, el Oficial Mayor puede decretar levantar la suspensión al servidor público, antes de que concluya el procedimiento de separación, en este caso se debe restituir al servidor público en sus derecho y pago de percepciones correspondientes.

Si previamente fue suspendido el servidor público de carrera, se determina su separación, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autoriza su separación del Sistema, la dependencia debe restituirlo en el goce de sus derecho y cubrirle las percepciones que debió de recibir durante el tiempo en que se encontró suspendido, pero si el Tribunal autorizó la separación, no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Licencia

La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera puede dejar de desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años o acreditar continuidad en los servicios prestados a la dependencia en su calidad de servidor público de libre designación.

El servidor público debe dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El Comité dictamina la solicitud por escrito, de manera fundada y motivada, autorizando o negando la licencia, según sea el caso.

La licencia sin goce de sueldo no debe ser mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un periodo similar, salvo

cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un periodo mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.

Subsistema de control y evaluación

El subsistema de control y evaluación se integra con los mecanismos y procedimientos que permiten prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas a través del seguimiento, control y evaluación del funcionamiento y operación del Sistema, de tal manera que constituye un elemento de interacción para planear los objetivos, estrategias, acciones y metas para su perfeccionamiento.

La base para llevar a cabo este seguimiento, es el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual es elaborado por la Secretaría de la Función Pública en colaboración con las dependencias y sometido a consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual a la fecha no se ha emitido.

De acuerdo con este Programa especial, la Secretaría en coordinación con cada dependencia, elabora los Programas Operativos Anuales del Sistema, motivo por el que cada dependencia cuenta con un Programa Operativo Anual que puede diferir de dependencia a dependencia ya que en su elaboración se debe de considerar:

- I. Diagnóstico.
- II. Objetivos.
- III. Líneas de acción por subsistema.

IV. Metas.

Para dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera, se facultó a los Órganos Internos de Control, con el fin de prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas. Por lo que existen mecanismos de coordinación entre los Titulares de los Órganos Internos de Control y las Unidades Administrativas de la Secretaría de la Función Pública responsables de la operación integral del Servicio Profesional de Carrera, con el fin de que en la formulación de los programas de auditoría establezcan la verificación del cumplimiento de las disposiciones del Servicio Profesional de Carrera.

Servidores Públicos de Libre Designación

Se consideran servidores públicos de libre designación, aquellos que a la entrada en vigor del Reglamento (7 de septiembre de 2007) se encuentren ocupando puestos del Sistema sin haber obtenido su nombramiento como servidores públicos de carrera, quienes para obtenerlo debieron optar por:

- I. Concluir con su proceso de certificación de ingreso, con base en las reglas vigentes al momento en que lo iniciaron, conocido como la obtención de los 7 boletos, esto es, aprobar las evaluaciones de dos capacidades técnicas, aprobar la evaluación del desempeño anual de 2005, aprobar el curso de Introducción a la Administración Pública Federal y aprobar las evaluaciones de tres capacidades gerenciales.
- II. Acreditar el resultado satisfactorio en por lo menos una evaluación anual de desempeño, así como la aprobación de las evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad previstas en el Reglamento.
- III. Resultar ganador en el concurso del puesto que ocupa, conforme lo previsto en el Reglamento.

También se consideran como servidores públicos de libre designación aquellos que ocupen un puesto que proceda incorporar al Sistema en términos de las disposiciones aplicables, resultado de una transferencia de recursos humanos con motivo de una reestructuración en la Administración Pública, estos servidores públicos cuentan con un plazo de dos años desde el momento en que se incorporen los puestos que ocupan al Sistema, para obtener su nombramiento como servidores públicos de carrera, mediante la acreditación del resultado satisfactorio en por lo menos una evaluación anual de desempeño, así como la aprobación de las evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad o concurse el puesto que ocupa. En caso de que dentro del plazo otorgado no obtenga su nombramiento, la dependencia debe de sujetar el puesto a concurso y en caso de que no resulte ganador el servidor público cesará en sus funciones.

Puestos de Libre designación

La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones emite los criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación. Los servidores públicos que los ocupen deben cumplir con los requisitos que previamente establecieron las dependencias para cada puesto, y están sujetos a los procedimientos de evaluación del desempeño, no así a los de reclutamiento y selección.

En los “Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación” publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2010, se establecieron los siguientes supuestos para proponer a aprobación los puestos para que su designación sea libre, sin someterlos a concurso alguno:

- I. Tratándose de puestos del rango de director general, las funciones que le son conferidas por las disposiciones jurídicas, impliquen o conlleven, a:

nacional o regional. Siempre que el ámbito de sus atribuciones, considere que dichas actividades se realicen para contener eventos que puedan perturbar el orden público; resolver asuntos que requieran la construcción de acuerdos políticos o consensos sociales para la solución pacífica de los mismos, a fin de mantener las condiciones de gobernabilidad democrática en el país.

- d)** La investigación, mediante operativos, del cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación federal a los servidores públicos y los principios que rigen el servicio público, o
- e)** El acceso a repositorios de información, como a los programas de cómputo, bienes informáticos físicos y sistemas de información, e incluso, cuando sea para mantener la disponibilidad y la funcionalidad de la infraestructura y servicios en materia de tecnologías de la información, que pueda poner en riesgo el cumplimiento de las funciones de la dependencia, y

III. Tratándose de puestos cuyas funciones, correspondan a los rangos de director de área o director general, que impliquen en un órgano técnico, en una determinada circunscripción o en un cierto ámbito de competencia, conforme a las disposiciones legales, desconcentración administrativa, para:

- a)** Dirigir un órgano administrativo desconcentrado;
- b)** Coordinar las actividades de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control y evaluación, respecto del gasto público de un órgano administrativo desconcentrado;
- c)** Coordinar directamente a los servidores públicos que en virtud de sus cargos representen a la dependencia en las Entidades Federativas o en regiones del país, o
- d)** Dirigir la representación de la dependencia en una o varias Entidades Federativas, o en su caso, regiones del país.

En razón del carácter excepcional que tienen los puestos de libre designación en el Sistema, su aprobación está sujeta a lo siguiente:

- I. Los puestos del Sistema, que se considere proponer por las dependencias para su aprobación por la Secretaría de la Función Pública, como de libre designación, deberán estar registrados en el Catálogo.
- II. Las propuestas deben atender a las funciones propias del puesto y no a su denominación, y ser acordes con los criterios generales emitidos por la Secretaría de la Función Pública, y
- III. La justificación de las propuestas deberá ser suscrita por los integrantes del Comité Técnico de Profesionalización y contar con el visto bueno del Titular de la dependencia.

Las propuestas son remitidas a la Secretaría de la Función Pública, para su dictamen y cumpliendo los criterios descritos, ésta los aprueba.

Ocupación temporal de puestos bajo el amparo de causas de excepción

Con el fin de ocupar puestos vacantes o plaza de nueva creación en forma temporal, por causas excepcionales y sin sujetarse a los procedimientos de reclutamiento y selección, los titulares de las dependencias o los Oficiales Mayores pueden, bajo su estricta responsabilidad, autorizar dichas ocupaciones bajo los siguientes supuestos, descritos en el artículo 34 de la Ley:

Peligro o se altere:

- El orden social.
- Los servicios públicos.
- La salubridad, la seguridad, o el ambiente de alguna zona o región del país.

Como consecuencia de:

- Desastres producidos por fenómenos naturales.
- Por caso fortuito o de fuerza mayor.
- Circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

La autorización debe hacerse del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública dentro de los 15 días hábiles siguientes a que se emitió, con esta comunicación debe informarse las razones que la justifiquen y la temporalidad.

La vigencia máxima e improrrogable de estos nombramientos es de diez meses, sin embargo, queda sin efectos el nombramiento, cuando se declara un ganador del puesto en el concurso respectivo. La dependencia cuenta con el plazo de cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha del nombramiento, para concursar el puesto que se ocupa temporalmente, sin excepción alguna y de conformidad con el perfil y valuación del puesto autorizado previo a la designación.

El personal que ocupa los puestos bajo esta modalidad temporal, no crea derechos de ingreso al Sistema. Una persona puede ser designada para ocupar temporalmente, puestos distintos hasta por dos ocasiones, durante un periodo de dos años. Para que pueda ser considerada nuevamente para una designación temporal tiene que transcurrir un año contado a partir del que dejó de surtir efectos el último nombramiento temporal.

El Reglamento establece la modalidad de ocupar de manera temporal y bajo el amparo de causas de excepción del artículo 34 de la Ley, puestos vacantes o de nueva creación con servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior y que cubran con el perfil requerido.

Este nombramiento da derecho a quienes así sean designados, a recibir las percepciones correspondientes al puesto que desempeñen de manera provisional y a recibir puntos adicionales en la evaluación del

desempeño. Se garantiza la reincorporación al puesto de origen, que desempeñaba previo al nombramiento temporal.

El servidor público que sea nombrado temporalmente, no podrá ocupar otro puesto, vacante o plaza de nueva creación, conforme ninguno de los supuestos que se prevén en el artículo 52 del Nuevo Reglamento, sino hasta después de seis meses, contados a partir de la conclusión de su último nombramiento.

También se establece la posibilidad de designaciones múltiples y escalonadas al amparo del multicitado artículo 34, esto es, que una plaza vacante es ocupada por un servidor público de carrera de nivel jerárquico inferior, y el puesto de éste último, es a su vez, ocupado temporalmente por un servidor público de carrera de nivel jerárquico inferior, y así sucesivamente. La justificación de la vacante principal, es suficiente para la realización de autorizaciones de nombramiento para ocupar puestos de menor jerarquía a aquél. El puesto principal (vacante o de nueva creación) en cuestión deberá concursarse dentro de los 45 días siguientes a la fecha del nombramiento.

2.2. Medio de Impugnación previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera

2.2.1. Procedencia

El único recurso administrativo que se prevé en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es el recurso de revocación, el cual se interpone en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección.

Por lo que este medio de impugnación administrativo, procede si en el concurso se determina ganador a un concursante, se declara desierto, incluso si el concurso se cancela, en virtud de que la Ley indica que serán las

resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección las que se combatan a través de este recurso.

Quedan fuera de este recurso las irregularidades que se presenten dentro del proceso de selección, sólo se pueden combatir las decisiones que den fin al concurso, pero el recurrente podrá hacer valer todas aquellas irregularidades, las cuales pudieron influir en la resolución del concurso.

Cabe aclarar que la anterior interpretación se contrapone a la que ha realizado la Secretaría de la Función Pública, pues la Dirección General Adjunta de Servicios e Innovación Jurídicos, encargada de la sustanciación y resolución de los recursos de revocación sólo admite a trámite aquellos recursos en contra de resoluciones de concursos que designan a un ganador.

El recurso por mandato de Ley, sólo revisa la aplicación correcta del procedimiento y no los criterios de evaluación que se instrumenten.

Es destacar, que la interposición del recurso de revocación no suspende los efectos de la resolución que recaiga en el proceso de selección, por lo que si fue designado ganador algún finalista del concurso, el recurso no es impedimento alguno para que tome posesión del puesto.

2.2.2. Requisitos

El recurso deberá ser interpuesto por el interesado, entendido como un concursante que llegó a etapa de entrevista en el caso de que se declare un ganador en el concurso, o que el Comité Técnico de Selección determinó que el concurso se encontraba desierto. En la hipótesis de que se impugne un concurso cancelado, cualquier participante puede presentar su recurso de revocación.

El plazo para oponer el recurso es de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Necesariamente, el medio de impugnación se deberá presentar por escrito, en el cual se debe expresar el acto que se combate, los agravios que fueron causados, y las pruebas que el promovente considere pertinentes, siempre y cuando tengan relación con los hechos controvertidos.

En caso de que el promovente no acompañe las pruebas documentales en su escrito en el que oponga el recurso, se tendrán éstas como no presentadas. No se admite como prueba la confesional a cargo de la autoridad.

2.2.3. Autoridad que conoce y resuelve

La Secretaría de la Función Pública es la autoridad que conoce y resuelve los recursos de revocación, el anterior Reglamento de la Ley establecía que la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización era la Unidad Administrativa competente para resolver.

Sin embargo, con la emisión del nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007, no estableció cuál era la unidad administrativa a la que corresponde conocer sobre este recurso.

Fue hasta la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el 15 de abril de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, cuando se estableció que la facultad de sustanciar y resolver los recursos de revocación que se interpongan conforme a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, corresponde concurrentemente tanto a la Dirección General Adjunta de Servicios e Innovación Jurídicos,

adscrita a la Unidad de Asuntos Jurídicos de dicha Secretaría, como a la propia Unidad de Asuntos Jurídicos.

2.2.4. Procedimiento

Para la sustanciación del recurso de revocación se aplica de forma supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento que se sigue para resolver los recursos de revisión es:

- I. El interesado interpone el recurso dentro de los diez días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el proceso de selección.
- II. La Secretaría de la Función Pública emite acuerdo sobre su admisión, o en su caso, requiere al promovente sobre el cumplimiento de algún requisito establecido en la Ley y en otros ordenamientos, en los caso que se haya omitido; la presentación del documento mediante el cual acredite su personalidad; señalar domicilio en el Distrito Federal o el medio de comunicación electrónica, para oír y recibir notificaciones.
- III. En cuanto se emite acuerdo de admisión, la Secretaría otorga vista a los terceros interesados con el recurso interpuesto, para que dentro del plazo de cinco días hábiles, manifiesten lo que a su derecho convenga y, en su caso, ofrezcan pruebas.
- IV. Asimismo, la Secretaría requiere al Comité Técnico de Selección, que dentro de cinco días hábiles, proporcione un informe que dé cuenta de la resolución emitida en el proceso de selección, acompañado de las constancias respectivas y del expediente original del concurso.
- V. Posteriormente, la Secretaría ordena el desahogo de las pruebas dentro del término de diez días hábiles.

- VI. Vencidos los plazos de desahogo de vista y de las pruebas que se acordaron, la Secretaría dicta resolución que en derecho proceda dentro del plazo de quince días hábiles.

La Secretaría, de conformidad con las constancias, puede revocar la resolución del Comité Técnico de Selección en el concurso, en este caso, el servidor público de carrera continúa en el puesto en tanto se resuelve en definitiva sobre el concurso.

- VII. En un plazo máximo de cinco días la Secretaría tiene la obligación de notificar a los interesados la resolución del recurso.

2.3. Inconformidades

La única referencia que se tiene en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal sobre las inconformidades, es en el artículo 69 fracción X, en el que se indica que la Secretaría de la Función Pública está facultada para resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema.

El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, indica que se podrá presentar inconformidad en contra de los actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar el Sistema.

2.3.1. Naturaleza Jurídica

Las inconformidades en el servicio profesional de carrera tienen como naturaleza jurídica ser una instancia administrativa la cual retomando la definición que se utilizó en el primer capítulo, es un procedimiento que se inicia a petición o solicitud del particular para hacer la aclaración de un acto administrativo relacionado con la operación del Servicio Profesional de Carrera, que padece vicios o errores, que está incompleto o impreciso o que lleva como finalidad la aclaración de una actuación de la autoridad administrativa que no

ha cuidado las formalidades legales de un procedimiento en la misma materia.⁶⁰

La inconformidad es una instancia; entendida ésta como una conducta del particular que pide, solicita o en cualquier forma excita o activa las funciones de los órganos de fiscalización, es la excitación de la actividad del propio Estado para verificar la legalidad de sus actos.⁶¹

Es útil distinguir por las consecuencias jurídicas que implica la instancia de inconformidad entre denuncia, recurso o juicio, pues la inconformidad no consiste únicamente en la denuncia de conductas irregulares cometidas por servidores públicos, sino es además un medio de control frente a la ilegalidad de los actos de autoridad planteado en sede administrativa que se distingue de los recursos típicos por la celeridad de su instrucción y sin etapa probatoria distinguiéndose así mismo de los juicios pues en éstos es posible deducir pretensiones respecto de actos de particulares lo que no acontece en las inconformidades.

La instancia de inconformidad es un medio de control y verificación para la correcta aplicación de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones en materia del Servicio Profesional de Carrera, por parte de los servidores públicos, cuya aplicación incorrecta o irregular, la convierte en un actuar ilegal que lesiona los bienes jurídicamente protegidos para el servicio público.

2.3.2. Legitimación activa

Cualquier persona puede presentar una inconformidad en actos del Servicio Profesional de Carrera, no requiere demostrar que el acto cometido le cause perjuicio, o que los vicios ocurridos durante la operación del Servicio Profesional de Carrera lesionen sus derechos, por lo que, con el sólo

⁶⁰ Sánchez Gómez, Narciso. Segundo curso de derecho administrativo. Porrúa, 3ª edición. México, 2005. Pág. 425.

⁶¹ Tercer taller de inconformidades 2003 para capacitación de proveedores y contratistas. Noviembre 2003.

conocimiento de que el actuar de las autoridades en materia del Servicio Profesional de Carrera se realizó contraviniendo las disposiciones normativas o con alguna irregularidad, basta para que un particular o servidor público presente su escrito y con él, la obligación que tiene la Secretaría de estudiar si existe dicha irregularidad.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, se refirió al interés jurídico en las instancias administrativas en la siguiente tesis jurisprudencial:

Registro No. 225766. Localización: Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990. Página: 264. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa
INTERES JURIDICO. SUS ACEPCIONES TRATANDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.

Para examinar la procedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de "interesado" frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. **La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien**

porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos, por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Invenciones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión administrativa 2463/89. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A. de C.V. 30 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

2.3.3. Requisitos

La inconformidad debe ser presentada por escrito, en la que se debe indicar el nombre de la persona que se inconforma, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas, su manifestación, bajo protesta de decir verdad, que los hechos y razones que dan motivo a la inconformidad que se refieren a la operación Sistema, así como la fecha en que tuvo conocimiento de los mismos.

El plazo para presentar la inconformidad es de diez días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el acto motivo de la inconformidad o el día en que se concluyó el plazo en que se estime debió realizarse un acto previsto en la Ley, el Reglamento o en algún ordenamiento administrativo, si los Comités, órganos o autoridades responsables hubieren sido omisos.

2.3.4. Autoridad que conoce y resuelve

El Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia en la que se cometió el acto a revisar es la autoridad facultada para conocer y resolver de las inconformidades, esto según los artículos 94 y 96 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y el artículo 80 fracción III, numeral 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

2.3.5. Procedimiento

Para la sustanciación de las inconformidades en la práctica se aplica de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que al ser una instancia administrativa y no un recurso administrativo y porque en éste no se resuelve ninguna controversia sino que sólo se revisa la correcta aplicación de la normatividad en materia del Servicio Profesional de Carrera.

Sirve de sustento de lo anterior, en forma analógica, la tesis aislada:

Registro No. 254366, Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 80 Sexta Parte. Página: 26. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

CONTAMINACION AMBIENTAL. COMPUTO DEL TÉRMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA.

La correcta interpretación del artículo 71 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la Emisión de Humos y Polvos, lleva a la conclusión de que el término de 15 días hábiles para interponer por escrito el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 32 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental **-tomando en cuenta las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles sobre los términos y las notificaciones, ordenamiento legal que resulta aplicable de manera supletoria por no existir en el reglamento de que se trata disposición alguna sobre el particular-**, principia a partir del día siguiente al en que surtió efectos la notificación de la sanción. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 446/75. Somex Mexicana, S.A. 11 de agosto de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretaria: Cielito Bolívar Galindo. Genealogía: Informe 1975, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 148.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es aplicable el Procedimiento Administrativo a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa, por lo que, a nuestra interpretación al

igual que el Recurso Administrativo, para el desahogo de su procedimiento se debe aplicar en forma supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento que se sigue para resolver las inconformidades:

- I. La persona presenta la inconformidad, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se presentó el acto motivo de la inconformidad, o el día en que concluyó el plazo en que estime debió realizarse un acto previsto en la Ley, el Reglamento de la Ley o en alguna disposición normativa.
- II. El Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la presentación de la inconformidad, determina si procede o no dar trámite a la inconformidad, dictando el acuerdo respectivo.
- III. De proceder, requiere al órgano o autoridad en contra de cuyos actos u omisiones se formuló la inconformidad, para que en el plazo no mayor de siete días hábiles, contados a partir de la notificación, rinda informe circunstanciado sobre la inconformidad presentada, acompañado de los elementos de justificación respectivos.
El Titular de Área de Quejas, puede allegarse de los elementos relacionados con el acto sujeto a revisión que estime necesarios, así como recomendar acciones inmediatas al órgano o autoridad con el fin de preservar la observancia de los principios rectores que rigen la operación del Sistema.
- IV. Una vez recibidos los informes solicitados, el Titular del Área de Quejas, dentro del plazo de siete días hábiles máximo, determinará lo conducente, comunicando al órgano o autoridad en contra de cuyos actos y omisiones se hubiere formulado la inconformidad, las medidas que estime necesaria para la adecuada operación del Sistema. Dichas medidas se comunicarán al Comité Técnico de Profesionalización, para su seguimiento y a la Secretaría de la

Función Pública, para efectos de evaluación a la operación del Sistema.

- V. La determinación de la inconformidad deberá notificarse al inconforme dentro de los diez días hábiles siguientes.

2.3.6. Efectos

Las determinaciones con las que se concluya la instancia de inconformidad no tienen efectos vinculatorios para los inconformes. Esto significa que, en sus resoluciones no se va restituir al particular en sus derechos, en virtud de que no se le reconoce afectación alguna a su esfera jurídica, sino que solo se admite la irregularidad con la que los Comités de Profesionalización, de Selección o alguna otra autoridad actuaron.

En caso de que con motivo de la inconformidad y su sustanciación, se advierta el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, el Titular del Área de Quejas procederá en términos de las disposiciones aplicables a efecto de que se inicie el procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En contra de las resoluciones de las inconformidades, la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, negó la procedencia del Juicio de Nulidad,⁶² que se interpuso en contra de la resolución de la instancia de inconformidad en el Servicio Profesional de Carrera, en virtud de que no se trata de una resolución definitiva que afecte la esfera jurídica del demandante, por lo que dicho Tribunal no es competente para conocer sobre dicha resolución, ya que no se trata de ninguno de los supuestos establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que en su artículo 14 refiere cuales son resoluciones definitivas:

⁶² Juicio de Nulidad, Expediente Número 10194/08-17-05-7.

- 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 derechohabientes con cargo a la 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.
- VI. Cuando para fundar su demanda el interesado afirme 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 Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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 en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones,

arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

- VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;
- IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;
- X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;
- XI.** 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;
- XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;
- XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;
- XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de 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, y

- XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

De tal suerte, que el Tribunal es competente para conocer resoluciones que se dicten en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, así como las que se señalen en las demás leyes en las cuales se le otorgue competencia al Tribunal.

En virtud de que el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal es el que prevé la figura de inconformidad y que sus resoluciones se emiten con base en éste, es improcedente el Juicio Contencioso, ya que, dicho Reglamento en ninguno de sus preceptos otorga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competencia para conocer de las determinaciones que se dicten al resolver las inconformidades que se presenten en estos términos.

Capítulo III. Inconstitucionalidad de las Inconformidades

3.1. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se mencionó anteriormente, la única referencia que existe de las inconformidades en la Ley del Servicio Profesional de Carrera está en el artículo 69 fracción X, que indica:

Artículo 69. La Secretaría contará con las siguientes facultades:

X. Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema.

Esta facultad sin otra referencia normativa, resulta difícil interpretar cuál fue la intención del Congreso de la Unión al establecer esta atribución, dado que fue omiso al señalar qué son las inconformidades, quiénes pueden interponerlas, en qué casos proceden, cuáles son los efectos que tienen y los términos para su interposición, lo cual a todas luces resulta en una laguna legislativa.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 10 de la comentada Ley, se establecen los derechos de los servidores públicos de carrera, entre los cuales la fracción IX indica:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma.

En este sentido, se recuerda que el único medio de defensa que prevé la Ley es el recurso de revocación, el cual se interpone en contra de

actos que resuelvan en definitiva los concursos, por lo que no procede en contra de otro tipo de acto que no sea la resolución de un concurso emitido por el Comité Técnico de Selección.

Es así, que se podría interpretar que la intención del Poder Legislativo al realizar su función legislativa, era dotar de medios de defensa a los servidores públicos de carrera, por medio de los cuales se revise, modifique o confirme las resoluciones que les causen perjuicio, o sea, que cuando la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera afecte la esfera jurídica o de intereses de los servidores públicos de carrera, éste tenga forma de combatir dichos actos.

Sin embargo, dicha intención no se vio cristalizada, puesto que el recurso de revocación sólo se interpone en la operación del Subsistema de Ingreso, no así en los demás Subsistemas, por lo que, en caso de que exista una afectación a la esfera jurídica a los servidores públicos de carrera o a un particular, en actos que no tengan que ver con las resoluciones de los concursos de selección, se deja en total estado de indefensión, ya que no existe un medio legal de defensa en sede administrativa con el que se revisen los actos de la operación del Sistema y que, ante la ilegalidad de estos actos sea posible su modificación o revocación.

Si bien es cierto, el Legislativo, fue omiso al determinar qué son las inconformidades, procedimiento y sus efectos, también lo es, que el Poder Ejecutivo al ejercer su potestad reglamentaria se excedió, al establecer en el Reglamento de la Ley que las inconformidades son instancias administrativas, cuyo fin es revisar la legalidad de los actos de la operación del Sistema.

Este exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, es considerado así ya que el Presidente de la República, estableció en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, lo siguiente:

Capítulo Décimo Séptimo

De las Inconformidades

Artículo 93.- La inconformidad es la instancia que establece la Ley para revisar que los actos relacionados con la operación del Sistema se apeguen a las disposiciones previstas en la misma y en los demás ordenamientos aplicables, a efecto de que los mismos se corrijan o se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente.

Artículo 94.- Cualquier persona podrá presentar su inconformidad, ante el Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia que corresponda, en contra de los actos u omisiones de los Comités de Profesionalización y de Selección o de cualquier otro órgano o autoridad facultados para operar el Sistema.

Artículo 95.- La inconformidad que se formule deberá ser presentada por escrito, en el que se indique: el nombre de la persona que se inconforma y su domicilio para oír y recibir notificaciones; en su caso, las personas autorizadas para recibirlas; su manifestación, bajo protesta de decir verdad, de los hechos y razones que dan motivo a la inconformidad y que se refieran a la operación del Sistema, así como la fecha en que tuvo conocimiento de los mismos.

Los conflictos individuales de carácter laboral, no son materia de inconformidad.

La inconformidad deberá presentarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que se presentó el acto motivo de la inconformidad o del día en que concluyó el plazo en que se estime debió realizarse un acto previsto en la Ley, en este Reglamento o en los demás ordenamientos administrativos aplicables, si los Comités, órganos o autoridades responsables hubieren sido omisos.

Artículo 96.- El titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia, dentro de los cinco días hábiles

siguientes a la fecha de su presentación, determinará si procede o no dar trámite a la inconformidad, dictando el acuerdo respectivo. De dictarse acuerdo de procedencia se requerirá al órgano o autoridad en contra de cuyos actos u omisiones se hubiere formulado la inconformidad, para que en un plazo no mayor a siete días hábiles, contado a partir de su notificación, rinda informe circunstanciado sobre la inconformidad presentada, acompañado de los elementos de justificación respectivos.

Durante la sustanciación de la inconformidad, el titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia podrá allegarse de los elementos relacionados con el acto sujeto a revisión que estime necesarios, así como recomendar acciones inmediatas al órgano o autoridad de que se trate para reservar la observancia de los principios rectores que rigen la operación del Sistema.

Una vez recibidos los informes solicitados, el titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia, dentro del plazo máximo de siete días hábiles, determinará lo conducente, comunicando al órgano o autoridad en contra de cuyos actos u omisiones se hubiere formulado la inconformidad, las medidas que estime necesarias para la adecuada operación del Sistema. Dichas medidas se comunicarán al Comité Técnico de Profesionalización, para su seguimiento y a la Secretaría, para efectos de evaluación a la operación del Sistema.

La determinación a que se refiere el párrafo anterior, se notificará al inconforme dentro de los diez días hábiles siguientes. Dichas determinaciones no tendrán efectos vinculatorios para los inconformes. En aquellos casos en que con motivo de las inconformidades presentadas y la substanciación de las mismas, se advierta incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos, el titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de la Dependencia

procederá, en términos de las disposiciones aplicables a efecto de que se inicie el procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Recordemos que el Ejecutivo Federal está facultado para proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, expedir disposiciones generales y abstractas, que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando en dichos ordenamientos los detalles que permitan la eficacia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Al respecto, en tesis aislada, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

Registro No. 221092, Localización: Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. VIII, Diciembre de 1991. Página: 242. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa

LEYES Y REGLAMENTOS, FINALIDAD DE ESTOS RESPECTO DE AQUELLAS.

Las leyes no pueden regular cuestiones pormenorizadas de lo que previenen; **la finalidad del reglamento es tomar el mandato previsto por la ley y desarrollarlo, concretizándolo cuanto sea necesario, para hacer efectivos los mandatos de aquélla; de donde se desprende que, el que unas leyes no establezcan cuestiones pormenorizadas no determinan su inconstitucionalidad, pues ellas pueden contenerse en el reglamento.**

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 316/90. Construcciones Pesadas, S.A. 13 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Francisco Javier Rebolledo Peña.

Por lo anterior, se considera que resulta inconstitucional que el Presidente de la República en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, Capítulo Décimo Séptimo, establezca las inconformidades, en el que se regula esta figura, se indica su naturaleza jurídica, los requisitos para su presentación, sus efectos, quiénes cuentan con legitimación activa y la autoridad que conoce, cuando estas cuestiones debieron ser previstas en la Ley, ya que el Ejecutivo al emitir el Reglamento, sólo está facultado para pormenorizar y detallar la Ley, no para crear figuras o instituciones no establecidas en la Ley.

Como se comentó, la figura de inconformidad no fue establecida claramente por el Legislador en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y el Ejecutivo al emitir el Reglamento de dicha Ley, e indicar que las inconformidades son instancias para revisar la operación del Sistema, vulneró dos principios fundamentales que rigen y limitan la Facultad Reglamentaria.

1. El principio de reserva de ley, que prohíbe al reglamento abordar materias reservadas a las leyes que expide el Congreso de la Unión. Este principio evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.
2. El principio de subordinación jerárquica, que exige que el reglamento esté precedido por una ley y que sus disposiciones únicamente desarrollen, complementen o pormenoricen la ley expedida por el Poder Legislativo. Por lo que consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

En este sentido, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, vulnera el principio de reserva de ley, ya que contradice y crea un medio de impugnación el cual está reservado

en su creación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y ésta no lo previó.

También vulnera el principio de subordinación jerárquica a la ley, ya que la instancia de inconformidad se opone a la Ley, que es la que le da origen, no la complementa o pormenoriza, sino que crea una figura jurídica no prevista en la Ley.

De esta forma, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los siguientes criterios jurisprudenciales:

Registro No. 166655. Localización: Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXX, Agosto de 2009. Página: 1067. Tesis: P. /J. 79/2009. **Jurisprudencia.** Materia(s): Constitucional FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones

legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, **se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.** Así, **la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.** Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, **dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.**

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Registro No. 172521. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Mayo de 2007. Página: 1515. Tesis: P./J. 30/2007. **Jurisprudencia**. Materia(s): Constitucional FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta **cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley**, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, **la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento**. El segundo principio, el de **jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio**

de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Registro No. 171459. Localización: Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Septiembre de 2007. Página: 122. Tesis: 1a./J. 122/2007. **Jurisprudencia**. Materia(s): Constitucional, Administrativa

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. PRINCIPIOS QUE LA RIGEN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y aunque desde el punto de vista material ambas normas son similares, aquéllas se distinguen de éstas, básicamente, en que provienen de un órgano que al emitir las no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. **El principio de reserva de ley que encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.**

Amparo en revisión 1068/2005. Shabot Carpets, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón

Cossío Díaz. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo y Bertín Vázquez González.

Amparo en revisión 1108/2005. Corporación Óscar, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 1491/2005. Kantus Mexicana, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Pedro Arroyo Soto.

Amparo en revisión 1067/2005. Importadora Siza, S.A. de C.V. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Carlos Mena Adame.

Amparo en revisión 1497/2005. Restaurant El Salvador, S.A. 2 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Lourdes Margarita García Galicia, Verónica Nava Ramírez, Juan Carlos Roa Jacobo, Bertín Vázquez González y Carlos Mena Adame.

Tesis de jurisprudencia 122/2007. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha ocho de agosto de dos mil siete.

Por lo que, el Ejecutivo Federal al expedir y refrendar el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, transgrede el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que con ello no está completando o pormenorizando la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, que le dio origen, sino, por el contrario, se extiende a supuestos distintos a los previstos en la Ley, lo que se traduce en

una violación a la Constitución, al respecto el Poder Judicial Federal, ha emitido los criterios en tesis aisladas:

Registro No. 193391, Localización: Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Septiembre de 1999. Página: 266. Tesis: 2a. CXV/99. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional
FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA, COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Mientras que la inconstitucionalidad de una ley sólo puede derivar de su contradicción directa con los preceptos de la Constitución Federal, pero no con ordenamientos secundarios de igual o menor jerarquía normativa, por lo que **la eficacia de los respectivos conceptos de violación está determinada por la circunstancia de que se encaminen a poner de manifiesto una contravención constitucional; tratándose de disposiciones del reglamento de una ley, la reclamación por violación al ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, entraña una infracción directa a ésta, al realizarse la exposición de razonamientos jurídicos concretos que determinen, ya sea un exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria impugnada o una contrariedad entre las disposiciones reglamentarias relativas y las contenidas en la ley reglamentada, puesto que la facultad reglamentaria consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en**

detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariarse o alterarse sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación; luego, el examen de la alegación de tales excesos y contraposiciones es la materia del análisis en el juicio de amparo de una violación directa a la Constitución General de la República.

Amparo en revisión 153/99. Grupo Confeccionista Rumilla, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Registro No. 253266, Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 97-102 Sexta Parte. Página: 277. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa

TRANSITO, REGLAMENTO DE, DEL DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDAD SI SOBREPASA A LA LEY QUE DEBE DESARROLLAR.

Todo reglamento implica la preexistencia de la ley, y guarda, respecto de ella, una posición subordinada, pues si el papel del reglamento es facilitar la aplicación de la ley, lógicamente tiene que implicar la existencia anterior de ésta y necesariamente tiene que conformarse a sus preceptos, ya que malamente podría cumplir su cometido si para hacer práctica la ejecución de la ley, en vez de amoldarse a sus disposiciones, las contraría, y porque la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado; y de esa forma, si la finalidad de un reglamento es la de desarrollar en detalle las normas contenidas en leyes emanadas del Congreso de la Unión, es claro que **un reglamento no puede**

exceder el alcance de la ley, ni contrariar lo establecido en los preceptos de ésta; de tal manera que si el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal es un conjunto de disposiciones reglamentarias de las fracciones XXXI, XXXIII y LVIII del artículo 36 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que establecen las atribuciones de dicho departamento consistentes, respectivamente, en regular la debida observancia de las leyes, reglamentos y decretos para el Distrito Federal, sancionar las infracciones de las leyes locales y reglamentos con sujeción a lo que aquéllas dispongan, y reglamentar el tránsito por las calles, plazas y calzadas comprendidas dentro de los límites del Distrito Federal sobre bases de protección a la seguridad de las personas y propiedades, así como la expedición y comodidad de las comunicaciones, es de verse que el artículo 63 del Reglamento, al establecer la exigencia de un permiso especial para la conducción de vehículos de servicio público local, sobrepasa el contenido de las disposiciones que reglamenta, dado que en las mismas no se disponen exigencias de naturaleza alguna, sino sólo se señalan las atribuciones del Departamento del Distrito Federal para reglamentar la materia de tránsito, con base en la protección a la seguridad de las personas y propiedades y con la finalidad de expedición y comodidad de las comunicaciones. En esas condiciones, si la ley que reglamenta el ordenamiento impugnado no da las bases para establecer ningún tipo de exigencias, el que el Reglamento de Tránsito haya establecido la exigencia de un permiso especial para conducir vehículos de servicio público, además de que implícitamente entraña una limitación a la libertad de trabajo, prevista en el artículo 5o. constitucional, va más allá del texto de la ley, por lo que cabe concluir que el artículo 63 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal es inconstitucional.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 74/77. Francisco Hernández Ríos. 23 de marzo de 1977. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Ortega Calderón.

Además, crea el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera un medio de impugnación, el cual, no es un medio de defensa para los servidores públicos de carrera o particulares, sino sólo cumple la función de revisar la legalidad de los actos de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

Resulta importante mencionar que aunque se hubiera establecido que la inconformidad fuese un recurso administrativo, el cual dote de un medio de defensa al particular o al servidor público de carrera por medio del cual se revisen la operación del Sistema y a través de éste se confirme, modifique o revoque el acto, del cual se duele. Este medio de defensa también sería inconstitucional, tal como lo determinan las siguientes jurisprudencias y tesis jurisprudenciales pronunciadas por el Poder Judicial Federal:

Registro No. 221588, Localización: Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación VIII, Octubre de 1991. Página: 109 Tesis: I.3o.A. J/28 **Jurisprudencia** Materia(s): Administrativa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En atención al criterio de definitividad contenido en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como condición para hacer del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación una causa de anulación en contra de resoluciones de índole administrativa,

es menester ineludible que contra las mismas no haya otro medio de defensa en favor de los particulares que pueda modificar, confirmar o revocar el acto cuya nulidad se demanda o que, habiéndolo, éste sea de ejercicio opcional para los afectados. Dichos medios de defensa o recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. **Una de las características principales de tales medios de impugnación lo constituye el hecho de que su existencia se encuentre específicamente determinada en una ley, condición de eficacia para que su observancia vincule a los gobernados, de ahí que no habrá recurso administrativo sin ley que lo autorice acorde a los lineamientos que sobre esta particular cuestión ha establecido la legislación positiva mexicana,** (verbigracia, el texto de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, acorde al inciso b) de la fracción V del artículo 107 constitucional) cuando el invocado numeral reputa como resoluciones definitivas a aquéllas que no admitan ya recurso administrativo alguno o que, existiendo éste, sea optativo para el particular interponerlo o no, **significa indudablemente que ese medio de defensa ha de estar contenido, precisamente, en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley emanada del Congreso de la Unión;** así, y sólo así, habrá de ser obligatoria su interposición como condición previa para acceder al conocimiento de una causa propuesta ante las Salas Regionales que integran el Tribunal Fiscal de la Federación. **Lo anterior no viene a significar, de ningún modo que, indiscriminadamente, todos los recursos ordinarios o medios de defensa contenidos en los diversos reglamentos administrativos carezcan de obligatoriedad respecto de su interposición previa al juicio de nulidad, o en su caso, al juicio de garantías, pues dicha**

característica cobrará vigencia cuando sea precisamente la ley reglamentada aquél ordenamiento que contemple su existencia y no, cuando es un reglamento administrativo el que, a título propio establece la procedencia de un recurso administrativo. La potestad reglamentaria que deriva de la fracción I del artículo 89 de la Constitución de la República, conferida al titular del Ejecutivo Federal, otorga la facultad a dicho órgano para que, en el mejor proveer en la esfera administrativa al cumplimiento de las leyes, dicte aquellas normas que faciliten a los particulares la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas (característica en la ley), las que en nuestro sistema jurídico toman el nombre de reglamentos administrativos, teniendo como límites naturales, específicamente, los mismos de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando entonces permitido que a través de la facultad reglamentaria, una disposición de esa naturaleza otorgue mayores alcances o imponga distintas limitantes que la propia ley ha de reglamentar, por ejemplo, creando un recurso administrativo cuando la ley que reglamenta nada previene al respecto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. Amparo directo 1473/88. Cardigan, S. A. de C. V. 28 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala. Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 793/89. Mex-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. **Genealogía:** Gaceta 46, Octubre de 1991, página 49. Apéndice 1917-1995, Tomo III, Segunda Parte, tesis 729, página 536.

Registro No. 171201 Localización: Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Octubre de 2007. Página: 3125. Tesis: VI.1o.A.40 K. Tesis Aislada. Materia(s): Común **DEFINITIVIDAD. LA EXCEPCIÓN DE AGOTAR ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CUANDO LOS RECURSOS ORDINARIOS SE ENCUENTREN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO, COMPRENDE A LOS MEDIOS DE DEFENSA CONTENIDOS EN REGLAMENTOS HETERÓNOMOS Y NO ASÍ EN REGLAMENTOS AUTÓNOMOS.**

Si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LVI/2000 de rubro: "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", sostuvo que previamente a la promoción del juicio de amparo, **no es obligatorio agotar los medios ordinarios de defensa contra el acto reclamado cuando éstos se encuentren previstos en un reglamento y no así en la ley de la que deriva aquél, se estima que la precitada excepción debe ser referida respecto de los reglamentos heterónomos emitidos en uso de la facultad reglamentaria que se sujeta a los principios generales de reserva de la ley y de subordinación jerárquica**, pero no así a los reglamentos autónomos que, de conformidad con los marcos constitucionales federal y local, son emitidos por los

Municipios en los ámbitos de su competencia sin que reglamenten una ley determinada. Lo anterior, porque **la citada excepción al principio de definitividad debe entenderse como referida a aquellos reglamentos que, emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria, prevén un recurso que no está previsto en la ley de que derivan, esto es, que violan los principios a que se sujeta el ejercicio de dicha facultad -reserva de ley y subordinación jerárquica- y, por ende, sería jurídicamente inadmisibile que se exigiera al gobernado, antes de acudir al amparo, agotar un recurso previsto en una disposición reglamentaria que excede el contenido de la disposición legal en la que el reglamento encuentra su origen, justificación y medida;** empero, en tratándose de los reglamentos autónomos cuyo fundamento se encuentra en los artículos 21, primer párrafo y 115 de la Constitución General de la República, dado que su existencia y contenido no se supeditan a la expedición previa de una norma formal y materialmente emitida por el Poder Legislativo, sino que subsisten por sí mismos en sus ámbitos territoriales y materiales de validez, sin que deban sujetarse a los anteriores principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, es inconcuso que en el caso de este tipo de reglamentos sí deben agotarse los recursos ordinarios previstos en ellos en forma previa a la promoción del juicio de garantías, lo que resulta congruente con la especial naturaleza de la acción de amparo como un medio extraordinario de defensa y de control de la constitucionalidad, y puesto que de no considerar que deban agotarse los recursos ordinarios previstos en los reglamentos autónomos en forma previa a la promoción del juicio de amparo, ello tendría como consecuencia que las actuaciones reglamentadas por los entes municipales en los ámbitos de su competencia constitucional -seguridad pública, tránsito, mercados, rastros, panteones, etcétera- no estarían sujetos al principio de definitividad, sino que podrían combatirse en forma

inmediata mediante el juicio de garantías, lo que atentaría contra la especial jurisdicción que caracteriza a dicho medio de control de la constitucionalidad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO. Amparo en revisión 208/2007. Maricruz Canseco Miguel. 5 de septiembre de 2007. Mayoría de votos, contra el voto particular del Magistrado José Eduardo Téllez Espinoza. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretario: Alejandro Andraca Carrera. Nota: La tesis 2a. LVI/2000 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 156.

Registro No. 229035. Localización: Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989. Página: 647. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO PUEDEN APLICARSE POR ANALOGIA LOS REQUISITOS REGULADOS EN LA LEY PARA OTROS DIVERSOS RECURSOS, JUICIOS O MEDIOS DE DEFENSA.

La doctrina clasifica los elementos de los recursos, en esenciales y secundarios. Los primeros son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos, lo que no sucede con los secundarios, ya que no forzosamente deben cumplimentarse. Uno de los elementos esenciales de los recursos administrativos lo es el de que se encuentren contemplados por un ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido formal y material; o bien, en un reglamento siempre y cuando la ley reglamentada así lo prevenga. Los ordenamientos legislativos que regulen esos medios de defensa (los recursos), deben establecer asimismo, los requisitos de su procedencia y el procedimiento conforme al cual han de

resolverse. El plazo es uno de esos requisitos y según la doctrina, su naturaleza es secundaria, toda vez que si el legislador omite ese dato en una ley impositiva, se estará a lo que previene el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación; y de omitirse en una ley administrativa stricto sensu, el recurso podrá interponerse en cualquier momento. Pero en atención del principio de legalidad, según el cual las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, en forma alguna pueden aplicarse por analogía los requisitos de procedencia de los recursos, juicios o medios de defensa establecidos en otras leyes o reglamentos, porque si ninguna norma jurídica así lo permite, las autoridades no pueden motu proprio realizar esa aplicación supletoria.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 813/89. Rafael Ibarra Consejo. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

3.2. Violación de la garantía individual consagrada en el artículo 14 párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado 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 esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Doctrinaria y jurisprudencialmente se ha afirmado que el párrafo segundo de este artículo, contiene las garantías de legalidad y de audiencia. La garantía de legalidad se encuentra al condicionarse que la privación de derecho se haga conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que se juzga. La garantía de audiencia, por su parte, señala que nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales, sino mediante juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante los tribunales previamente establecidos.

Nos enfocaremos al análisis de la garantía de audiencia, por ser parte importante en el presente estudio. Marta E. Izquierdo Muciño, asegura que esta garantía consiste en la máxima oportunidad defensiva que tiene todo gobernado, antes de ser privado de sus bienes, o de sus derechos por actos de autoridad.⁶³

Para Julio César Contreras Castellanos la garantía de audiencia es la protección constitucional del fundamental derecho de defensa oponible a, la acción del Estado y sus autoridades. Consiste en ser oído y vencido en juicio, que el gobernado no sea afectado en su órbita legal por cualquier acto

⁶³ Izquierdo Muciño, Marta E. Garantías individuales y sociales. México. Editado por la Universidad Autónoma del Estado de México. 2000. Pág. 181.

autoritario, sin tener la oportunidad de exponer defensa alguna en su favor y en contra de dicho acto de autoridad.⁶⁴

Para Ignacio Burgoa implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses.⁶⁵

El artículo 14 hace titular de la garantía de audiencia a todo sujeto como gobernado, por lo que sus atributos accidentales como nacionalidad, raza, religión, sexo no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte esta garantía. Por lo que este artículo es un precepto protector no solo de los mexicanos, sino de cualquier hombre.

Como elemento importante, la garantía de audiencia, se refiere a actos de autoridad que sean privativos, esto es, que la consecuencia de un acto de autoridad constituye una merma o menoscabo en la esfera jurídica del gobernado, determinado porque se afecten sus bienes o derechos, a través del despojo o desposesión de sus bienes o el impedimento para ejercer sus derechos. Cabe aclarar, que según la doctrina este acto de autoridad debe constituir el fin último o definitivo y natural del acto, y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos.

Los bienes jurídicos que pretende proteger este derecho son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del particular, y es a través de este concepto que la prerrogativa de audiencia adquiere gran alcance al tutelar a favor del gobernado, porque comprende cualquier derecho subjetivo, real o personal. Entendiendo a derecho subjetivo como las facultades concedidas a la persona por el orden jurídico.

⁶⁴ Contreras Castellanos, Julio César. Las garantías individuales en México. México. Editorial UNAM-Porrúa. 2006. Pág. 326.

⁶⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías individuales. Editorial Porrúa. 36ª edición. México, 2003. Pág. 524.

Así también, Ignacio Burgoa indica que la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada de cuatro garantías específicas de seguridad:

- a) La de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio.
- b) La de que el juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos.
- c) La de que en el juicio se observen las formalidades esenciales del procedimiento.
- d) La de que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

El juicio previo a la privación, se traduce en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional, tendiente a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico, o en el que se otorgue o se haya entregado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido, dicho procedimiento se puede sustanciar ante autoridades materialmente jurisdiccionales o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales.

En el caso de actos administrativos de autoridad o imperio que importen la privación en detrimento de las personas, de alguno de los bienes tutelados, el juicio o procedimiento a que el artículo 14 de la Carta Magna alude, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos.

La segunda garantía específica que establece que la audiencia debe desarrollarse ante tribunales previamente establecidos, entendiendo como tribunales a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio o procedimiento de defensa, por lo que no sólo opera frente a los tribunales propiamente dichos, sino frente a los órganos jurisdiccionales del Estado, ya lo

sean formal o materialmente hablando, sino también, ante las autoridades administrativas de cualquier tipo, las cuales de forma normal o excepcionalmente realicen actos de privación.

La tercera garantía específica, consistente que en el juicio previo al acto de privación debe observarse las formalidades procesales esenciales, para lo cual se requiere que la autoridad encargada de dirimir el conflicto, otorgue como obligación ineludible la oportunidad de defensa para que la persona en la cual recaerán los efectos negativos del acto de privación, externé sus pretensiones opositoras al mismo. Motivo por el cual, resulta necesario que cualquier ordenamiento adjetivo, estatuya la oportunidad de defensa siendo los actos procesales la notificación al presunto afectado, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a la pretensión de privación o al pretendido acto privativo.

También, forma parte de esta garantía la oportunidad probatoria, que incluye la audiencia o la dilación probatorias así como las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición, desahogo y valoración de las pruebas. Cualquier inobservancia está considerada como una privación de defensa en perjuicio del particular de acuerdo con los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo.

La cuarta garantía específica de seguridad jurídica es que el fallo o resolución con la que se concluya el juicio o procedimiento, debe pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, opera respecto a las normas sustantivas aplicadas para decir el derecho en el conflicto jurídico, dado que, respecto a las adjetivas, en la mayoría de los casos puede dotarse de eficacia retrospectiva sin incurrir en retroactividad.

Excepciones a la garantía de audiencia.

1. La prevista en el artículo 33 de la Constitución Federal, al establecer que los extranjeros que juzgue o considere indeseables el Presidente de la República, puedan ser expulsado del país sin juicio previo.

2. Relacionada con las expropiaciones por causa de utilidad pública, prevista en el artículo 27 constitucional, en virtud de que no se le otorga al particular defensa de audiencia frente a actos expropiatorios.
3. En materia tributaria, antes del acto que fija un impuesto, la autoridad fiscal no tiene obligación de escuchar al causante, basada esta excepción en consideraciones de la política fiscal.
4. Tratándose de órdenes de aprehensión, en virtud de que su procedimiento está fijado por los artículos 16 y 20 de la Carta Magna.
5. En materia agraria, cuando los propietarios o dueños de predios afectables por dotación de tierras, bosques y aguas a favor de núcleos de población, la autoridad no está obligada a escuchar en defensa antes de que se dicte el mandato de posesión provisional por parte del gobernador de la entidad federativa y se pronuncie la resolución de dotación decretada por el Presidente, esto en virtud del interés social que reviste la dotación de tierras a favor de núcleos de población.

Garantía de audiencia frente a las leyes

Ignacio Burgoa, considera que la garantía de audiencia es efectiva aún frente a las leyes, de tal suerte que el Poder Legislativo debe acatarla, instituyendo en las mismas los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que, a virtud de ésta, se realice algún acto de privación autorizado normativamente.⁶⁶

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indica que los actos causantes de privación pueden provenir de autoridades administrativas, jurisdiccionales y legislativas, éstas últimas porque son las encargadas de que las leyes procedimentales contengan los requisitos

⁶⁶ *Ibíd.* Pág. 564.

necesarios para satisfacer la garantía de audiencia, sin que esto entrañe que los gobernados se acojan a ella antes de que se promulgue una ley.⁶⁷

Resulta entonces, suficiente que se prevea en las leyes, en el sentido de otorgar a los particulares la oportunidad de ser oídos y de formular su alegatos contra el acto aplicativo que tienda a privarlos de cualesquiera de los bienes jurídicos que menciona el artículo 14.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, bajo el siguiente criterio jurisprudencial.

Registro No. 232480. Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 157-162 Primera Parte. Página: 305. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Común

AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.

La Suprema Corte ha resuelto que **la garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido;** pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso

⁶⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías de Seguridad Jurídica. Colección Garantías individuales. 2ª edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. Pág. 52.

de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Sexta Época, Primera Parte: Volumen CXXXII, página 24. Amparo en revisión 1501/53. Leonardo Barrera Román y coagraviados. 11 de junio de 1968. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Ernesto Solís López.

Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 97-102, página 42. Amparo en revisión 3708/75. José María Escobar Olivas. 5 de marzo de 1977. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Volúmenes 97-102, página 42. Amparo en revisión 6163/75. Juan Ramos Russell y otros. 15 de marzo de 1977. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Volúmenes 103-108, páginas 75 y 84. Amparo en revisión 5847/76. Eduardo Roberto Cázares G. Cantón y otros. 22 de noviembre de 1977. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Volúmenes 157-162, página 237. Amparo en revisión 6408/76. María Fortes de Lamas y otro. 18 de marzo de 1980. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: Arturo Serrano Robles.

Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 121-126, página 45. Amparo en revisión 2019/78. Máximo Jiménez García. 8 de mayo de 1979. Unanimidad de quince votos. Ponente: Mario G. Rebolledo.

Volúmenes 157-162, página 237. Amparo en revisión 3957/76. Estacionamientos San Francisco, S.A. 18 de noviembre de 1980. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Volúmenes 157-162, página 237. Amparo en revisión 798/77. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena.

Volúmenes 157-162, página 238. Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R.L. y C.V. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Atanasio González Martínez.

Volúmenes 157-162, página 70. Amparo en revisión 3386/76. Ranver Compañía Mexicana de Estacionamientos, S.A. 16 de febrero de 1982. Unanimidad de veinte votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

De lo anterior, podemos afirmar que efectivamente, la Garantía de Audiencia procede en contra actos del Poder Legislativo, el cual está obligado a prever dentro de las leyes que emita, los medios de defensa a través de los cuales los particulares puedan combatir los actos de autoridad que les causen perjuicio, dichos medios de defensa deberán ser resueltos ya sea por la autoridad judicial o administrativa.

El medio de defensa previsto, debe contener al menos, el recurso, la forma en que dicho medio debe sustanciarse, las reglas sobre su admisión, el término probatorio, las pruebas que pueden ofrecerse y la forma en que deben desahogarse, así como la autoridad competente para dictar la resolución correspondiente. De tal modo, que las leyes que emita el Congreso de la Unión, que no cumplan con estas características resultan inconstitucionales, tal y como lo establece el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la siguiente tesis aislada:

Registro No. 323723. Localización: Quinta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. LXXX. Página: 3819. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional AUDIENCIA, GARANTIA DE.

Haciendo un análisis detenido de **la garantía de audiencia** para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, **debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales,** (las que en

todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), **sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos.** De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer su defensa y se les otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a sus interpretación jurídica

y al principio de la supremacía constitucional y de ella **se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada anticonstitucional.** De esta manera, y siempre que se reúnan los requisitos técnicos el caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que **el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, si no también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14.** Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición "sine qua non", es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14. "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etcétera...". Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llamen "intereses simples", o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídica, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde el Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se

obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada "La colaboración del particular" en el procedimiento), consiste fundamentalmente en la oportunidad de que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta, en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no están modificados por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido

jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación.

Amparo administrativo en revisión 5990/43. M. de Valdés María Soledad. 22 de junio de 1944. Unanimidad de cinco votos.
Relator: Gabino Fraga.

En este sentido, Julio César Contreras Castellanos, afirma que la garantía de audiencia en materia administrativa no surte en forma previa, como en los demás casos (civiles y penales), toda vez que por naturaleza de la constitución de los actos privativos es diferente. Esto es, cuando se trate de un acto formado vía constitutiva, la garantía de audiencia siempre será posterior a la existencia del acto privativo, en forma recursiva.⁶⁸

Narciso Sánchez indica que el recurso administrativo encarna la esencia de la garantía constitucional del derecho de audiencia, para que todas las autoridades de la administración que integran a la Administración Pública Federal, estatal y municipal, respeten la garantía de audiencia a favor del gobernado, cuidando las formalidades que rigen todos los procedimientos de los actos que emiten, para no dejar en estado de indefensión a los particulares, antes de ser privados en sus propiedades, posesiones o derechos, sobre todo cuando el Poder Público hace uso de su potestad sancionadora o exige el pago obligatorio de contribuciones.⁶⁹

Al respecto, si bien es cierto que la Constitución en su artículo 14 establece que la garantía de audiencia debe ser previa, de igual forma en que lo determinan diversos tratadistas en la doctrina constitucional, también lo es, que la Suprema Corte de Justicia en diversas tesis aisladas ha reconocido que esta garantía con la que cuenta el particular, puede ser prevista por el

⁶⁸ Contreras Castellanos, Julio César. Ob. Cit. Pág. 334.

⁶⁹ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 416.

legislador en las leyes, para que se reclame a través de recursos, en forma posterior a la afectación de los derechos, para tal efecto citamos dichas tesis:

Registro No. 186269. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XVI, Agosto de 2002. Página: 1288. Tesis: VII.1o.A.T.55 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa, Constitucional

EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE VERACRUZ, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.

De un correcto análisis de los artículos 48 al 62 de la abrogada Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Veracruz, que regulan el procedimiento, entre otras modalidades, para el establecimiento, mediante declaratorias, de áreas naturales protegidas, y que tienen como efecto jurídico la privación de la posesión en perjuicio de los propietarios o poseedores de los predios afectados, se desprende que **no prevén normatividad alguna que permita oírlos y, por ende, darles la oportunidad de aportar sus pruebas, antes de que se lleve a cabo el acto de privación, consistente en la emisión de la citada declaratoria, lo cual implica la vulneración de la garantía de audiencia tutelada por el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, toda vez que en el procedimiento relativo no se consagra, en forma previa, ni aun "posterior"** pues, por un lado, la notificación que debe hacerse a los posibles afectados, previamente a la publicación de la declaratoria impugnada en la Gaceta Oficial del Estado, atento lo establecido por el numeral 59 del propio ordenamiento, no significa la observancia del derecho subjetivo público que se estima vulnerado, porque se reduce a una mera notificación o aviso de que un determinado

bien inmueble, propiedad de aquéllos, ha sido afectado por el Estado a consecuencia del procedimiento administrativo y, por otro, no se contempla un recurso o medio legal de impugnación del cual pudiera disponer el gobernado para conseguir la modificación o revocación de dicho decreto, ya que aun cuando los artículos 141, 142 y 146 de la ley tildada de inconstitucional, prevén la posibilidad de que los afectados concurran a una audiencia a ofrecer sus pruebas y regulen el recurso de inconformidad, ello no guarda relación con el procedimiento de declaratoria de área natural protegida, sino con aquel que se inicia, cuando se tenga conocimiento de un hecho que importe peligro de contaminación o desequilibrio en el ecosistema del Estado; de ahí que la omisión de contemplar la pluricitada garantía de audiencia, torna inconstitucional la invocada ley.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Amparos en revisión 206/2001, 207/2001 y 208/2001 (acumulados). Secretario de Desarrollo Regional, Secretaría General de Gobierno y Gobernador Constitucional, todos del Estado de Veracruz-Llave. 7 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Graciela Guadalupe Alejo Luna. Secretaria: Laura Elvira Cárdenas Mateos.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, octubre de 1997, página 172, tesis P./J. 79/97, de rubro: "EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CAPÍTULO II DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE SONORA, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

Registro No. 176386. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Enero de 2006. Página:

2324. Tesis: IV.2o.A.171 A. Tesis Aislada. Materia(s):
Administrativa

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO. EL ARTÍCULO 272 DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

La interpretación sistemática de los artículos 9, inciso A), fracción II, e inciso B), fracción II, y del 265 al 276 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, revela en principio, que el legislador otorgó facultades a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, y a los Ayuntamientos del Estado de Nuevo León, para vigilar dentro del ámbito de su competencia el cumplimiento de la citada legislación, como también para decretar las medidas de seguridad que correspondan, respecto de las cuales el artículo 272 dispone que se aplicarán con base en los resultados que arroje el acta de inspección, cuando de ella se advierta la existencia de algún riesgo y una vez aplicadas la autoridad administrativa deberá iniciar el procedimiento administrativo para cuyo efecto notificará al infractor para que en el plazo de cinco días exprese lo que a sus intereses convenga y ofrezca las pruebas con relación a los hechos contenidos en el acta de inspección aplicándose, en lo conducente, lo referente a la admisión y desahogo de pruebas, formulación de alegatos y resolución a que se refiere el trámite del recurso. En este sentido, el artículo 272 de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León **respeto la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, dado que si bien no establece precisamente un procedimiento con etapas procesales como en los códigos de procedimientos civiles, sí se consagra para el posible afectado la posibilidad de**

ser oído en su defensa, de ofrecer pruebas con relación a los hechos asentados en el acta de inspección y de formular alegatos, de ahí que aun cuando previo a la aplicación de las medidas de seguridad no se otorga la garantía de audiencia, ésta sí se otorga con posterioridad a la decisión administrativa con amplia oportunidad de defensa, en respeto a las formalidades esenciales del procedimiento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 259/2005. Rondonia, S.A. de C.V. 17 de noviembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Martín Ubaldo Mariscal Rojas, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Blanca Patricia Pérez Pérez.

Registro No. 232116 Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 205-216 Primera Parte. Página: 100. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional, Administrativa

PROTECCION AL CONSUMIDOR, ARTICULOS DEL 86 AL 90 DE LA LEY FEDERAL DE. NO SON INCONSTITUCIONALES.

Como en la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece el recurso de revisión, por virtud del cual los afectados por las resoluciones dictadas, con apoyo en esa ley y disposiciones derivadas de ella, pueden combatir los actos que estimen adversos, conforme a los artículos del 91 al 98 de la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, así como ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesional, obtener la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada por cuanto corresponde al pago de multas, garantizando su importe, **no pueden estimarse inconstitucionales los artículos del 86 al 90 de la misma Ley Federal de**

Protección al Consumidor, toda vez que al dar oportunidad a quienes se sientan afectados para ser oídos en su defensa, ante las propias autoridades, a través del recurso de revisión, suspendiendo los efectos de los actos mediante la interposición del recurso, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna, se cumple con la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 constitucional, sin que el hecho de que tal medio de defensa se otorgue con posterioridad a la imposición de la multa, implique el incumplimiento a esa garantía, porque sólo después de impuesta la sanción es cuando existe la posibilidad de que los interesados la impugnen, ante las propias autoridades y no antes, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 14 constitucional no se requiere que sea previa la audiencia, ya que de conformidad con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

Amparo en revisión 8331/84. May Can, S.A. 24 de junio de 1986. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario. Alfredo Villeda Ayala.

Séptima Época, Primera Parte: Volúmenes 133-138, página 156. Amparo en revisión 2364/79. Embotelladora del Noroeste, S.A. 10 de junio de 1980. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Nota: En los Volúmenes 133-138, la tesis aparece bajo el rubro "PROTECCION AL CONSUMIDOR, LEY FEDERAL DE. SUS ARTICULOS, DEL 86 AL 90, NO SON INCONSTITUCIONALES."

Registro No. 232450. Localización: Séptima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 157-162 Primera Parte. Página: 23. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.

La autoridad legislativa respeta la garantía de audiencia al establecer en la ley respectiva un recurso, mediante el cual los particulares afectados puedan impugnar los actos de las autoridades aplicadoras.

Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de quince votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Véanse: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 78, Primera Parte, página 105, bajo el rubro "PLANIFICACION Y URBANIZACION PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON, LEY DE. NO VIOLA LOS ARTICULOS 14, 16 Y 27 CONSTITUCIONALES."

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 103-108, Primera Parte, páginas 85 y 171, respectivamente, bajo los rubros "AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES" y "MONUMENTOS HISTORICOS. GARANTIA DE AUDIENCIA. SE RESPETA CUANDO SE OTORGA UN RECURSO POSTERIOR PARA IMPUGNAR LA DECLARATORIA DE QUE LO SON (LEY DE PROTECCION Y CONSERVACION DE MONUMENTOS HISTORICOS DEL ESTADO DE YUCATAN)."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Primera Parte, Pleno, tesis 20 y sus relacionadas, página 62 y siguientes.

Registro No. 170912. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Noviembre de 2007. Página: 757. Tesis: I.6o.A.49 A. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa

RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN ESE RECURSO, COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; a su vez, el artículo 51 establece que dicho recurso de revisión procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; luego, si el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente que las resoluciones de ese instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, es claro que **la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, emitidas por dicho instituto, sin que con ello se violente la garantía de audiencia, pues, precisamente, atendiendo a los principios que dicha garantía consagra, es que se previó tanto el recurso de revisión, como su impugnación ante el Poder Judicial de la Federación, y basta para colmar el requisito constitucional, que se precise la existencia de un medio de defensa y ante quién se debe intentar.**

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 78/2007. Alestra, S. de R.L. de C.V. 30 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretaria: Irene Núñez Ortega.

En virtud de lo expuesto, el legislador a emitir la Ley del Servicio Profesional de Carrera, fue omiso de prever medio de impugnación, mediante el cual se materialice la garantía de audiencia, para que los particulares puedan ser oídos y vencidos, por los actos de la operación del Servicio Profesional de Carrera que les causen perjuicio, motivo por el cual dicha ley resulta inconstitucional.

Cabe aclarar, que efectivamente el legislador hace mención a la figura de inconformidades, como anteriormente lo mencionamos, sin embargo, dejó sin legislar cuestiones importantes para que esta figura tuviera plena eficacia de medio de defensa, tales como establecer qué son las inconformidades, quién está legitimado para interponerlas, cuándo proceden y qué autoridad es la facultada para conocer y resolver. Así también no se indicó en la mencionada Ley, las formalidades esenciales del proceso.

Ahora bien, el artículo 79 de la Ley establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley. En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Supletoriamente la Ley Federal del Trabajo, y en el artículo 80 se indica que en caso de controversia de carácter administrativo derivado de la aplicación de esta Ley, competará conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Cabe destacar que no se hace una diferenciación de cuáles son las cuestiones que se resolverán por la vía administrativa y cuáles otras se resolverán por la vía laboral, lo que ha originado que se tengan que realizar interpretaciones al respecto.

En primera instancia podría interpretarse que todo lo concerniente a la permanencia de los servidores públicos de carrera, impacta el ámbito del derecho laboral, sin embargo, en Tesis Aislada el Poder Judicial de la Federación consideró que la naturaleza de los conflictos que se deriven por la

aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se deberán ventilar en sede administrativa y no laboral.

Registro No. 164426. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXI, Junio de 2010. Página: 1037. Tesis: I.3o.T.220 L. Tesis Aislada. Materia(s): laboral

SERVIDOR PÚBLICO DE CARRERA. LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA INOBSERVANCIA DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO PARA SEPARARLO DEL CARGO SON COMPETENCIA DE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- El artículo 3, fracción IX, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal define al servidor público de carrera como: la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia. Asimismo, el artículo 63 de dicha ley dispone que quien tiene esa calidad no podrá ser removido de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esa o en otras leyes aplicables. Por otro lado, la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación excluyen a los trabajadores de confianza de la tutela del derecho a la estabilidad en el empleo. En este sentido, si la Ley del Servicio Profesional de Carrera regula la actividad de los servidores públicos de carrera considerados por ésta como de confianza, frente a diverso ordenamiento y la jurisprudencia que expresamente los excluye del derecho a la estabilidad en el empleo, **no es posible estimar que los conflictos derivados de la falta de aplicación o de la indebida observancia de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal son de**

carácter laboral, pues de estimarlo así se haría nugatorio el derecho de los servidores públicos de carrera de impugnar cualquier anomalía en la aplicación de la ley de la materia, por parte de las autoridades para las que prestan sus servicios. De lo anterior, se colige que al no darse los supuestos para impugnar irregularidades en su aplicación en la vía laboral, como lo es la separación del cargo, y puesto que por disposición expresa de la ley en comento debe atenderse a los procedimientos que ésta prevé, corresponde a un Juez de Distrito en Materia Administrativa conocer del juicio de amparo que se promueva ante esta clase de conflictos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 189/2009. Daniel Godínez Hernández. 17 de febrero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Arturo Mercado López. Secretaria: Lourdes Alejandra Flores Díaz.

Esta interpretación fue originada por las lagunas que presenta la Ley del Servicio Profesional en la Administración Pública Federal, en tal virtud, no puede considerarse que las disposiciones que establecen la competencia de los Tribunales tanto el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como el Federal de Conciliación y Arbitraje, cumplan con la exigencia de establecer un medio de impugnación por medio del cual combatan los conflictos que origine la aplicación de la Ley de la materia.

3.3. Actos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que afectan la esfera jurídica de las personas, que carecen de un medio de impugnación en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

En la operación del Servicio Profesional de Carrera, las diversas autoridades pueden realizar actos que vulneran los derechos de los servidores públicos y de los particulares. Recordemos que la mayoría de los actos carecen de medio de defensa legal por medio del cual no sólo se revise la legalidad del acto, sino que en caso de que se emitan sin la debida motivación y fundamentación, exista la posibilidad de ser modificados o revocados. Enlistaremos algunos actos que han sido identificados.

Subsistema de Planeación de Recursos Humanos

Modificación de las funciones puesto. El Comité Técnico de Profesionalización como autoridad responsable de describir y evaluar los puestos que forman parte del Sistema, establece, como lo mencionamos anteriormente, las funciones que deberá realizar cada puesto, a partir del conjunto de actividades desempeñadas en el puesto, para lograr los objetivos específicos del mismo, tiene por lo tanto la potestad de modificar las actividades que un puesto de la organización, el problema existe cuando el puesto ya se encuentra ocupado por un servidor público de carrera, cuya permanencia en el puesto estará supeditada a la valoración que realice el Comité Técnico de Profesionalización, tal y como lo establece el Oficio Circular SSFP/408/07/09, emitido el 17 de marzo de 2009, por la entonces Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de la Función Pública, que establece:

“Cuando cualquier puesto modifique su misión, objetivos, funciones y/o cualesquier otro de los demás requerimientos de su descripción o perfil, se deberá llevar a cabo la valuación

respectiva, en términos de las disposiciones vigentes en materia de estructuras y puestos.

De modificarse el perfil de un puesto sujeto al Servicio Profesional de Carrera y dicho puesto permanezca en el Sistema y sea ocupado por un servidor público considerado de libre designación o servidor público de carrera, el Comité Técnico de Profesionalización determinará si el ocupante cumple con el perfil respectivo, para fines de continuidad en el puesto. Para este propósito, pueden tomarse como referencia los criterios generales de homologación, equivalencia y afinidad de perfiles de puestos que el Comité haya establecido para fines de movimientos o trayectorias laterales.”

Como se puede apreciar, es potestad del Comité determinar si el servidor público continua prestando sus servicios en el puesto, de acuerdo a la valoración de que si cubre el perfil respectivo, en caso de que no lo cubra se le separa del servicio, esta situación vulnera el derecho a la estabilidad relativa del empleo, prevista en los artículos 10 y 63 de la Ley:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley.

Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en esta Ley o en otras leyes.

Modificación de perfil del puesto. En este supuesto el Comité Técnico de Profesionalización al definir el perfil, establece entre otros los requisitos para la ocupación del puesto, requisitos para la permanencia. Estas

modificaciones impactan al servidor público de carrera que ocupa el puesto que sufre la modificación debido a que no se somete a su consideración la adecuación, incluso muchos de los servidores públicos de carrera, actualmente desconocen cuál es perfil del puesto que ocupan, ya sea porque no se les notifica o porque éste fue cambiado sin su conocimiento.

En efecto, no se requiere el visto bueno del servidor público de carrera para realizar alguna modificación del puesto, pero se debe entender que es tanto en la descripción del puesto como en la definición del perfil, donde los Comités Técnicos de Profesionalización establecen los requisitos deben ser cubiertos por el servidor público para su permanencia en el Sistema, así como, las certificaciones de capacidades que realice deben de ser enfocadas a estos requisitos de permanencia, y en caso de no cubrirlos, deberá de separársele del Sistema y por lo tanto de su puesto, lo que vulnera los artículos 10 fracción I y 63 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, derecho conocido como estabilidad relativa en el empleo.

Supresión del puesto en el Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Un puesto se suprime del Sistema por reestructuración y eliminación o cancelación del puesto en el catálogo, conversión del puesto del servicio profesional de carrera a puesto de Designación Directa o por conversión del puesto del servicio profesional de carrera a puesto de libre designación.

En estas hipótesis, el servidor público tiene la categoría de carrera y el puesto ha dejado de pertenecer al Sistema, por lo que procede de acuerdo con el Reglamento, a que se le tiene que reubicar en el Sistema siempre que existan vacantes afines al perfil del puesto que se suprime, esta reubicación es procedente cuando previamente la solicita el servidor público a la Dirección General de Recursos Humanos, el Comité Técnico de Profesionalización determina el plazo en que la Dirección General de Recursos Humanos debe realizar las gestiones para la reubicación en el sistema.

En caso de que no se pueda reubicar al servidor público de carrera, en el tiempo establecido, en virtud de que no se localicen puestos vacantes en

la dependencia o en otra, se le separa, con el pago de una indemnización de tres meses de sueldo.

Actualmente el servidor público de carrera no puede oponerse de ninguna forma para que se revise si la supresión del puesto se hizo en forma legal, esto es con la debida motivación y fundamentación, incluso en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no se realiza gestión alguna por parte de la Dirección General de Recursos Humanos para reubicarlos. Esta situación priva al servidor público de carrera de su derecho a la estabilidad relativa del empleo, consagrada en los artículos 10 fracción I y 63 de la Ley.

Subsistema de Ingreso

Modalidad de la convocatoria emitida para el concurso de ingreso. De las modalidades de convocatorias que se previeron en el Reglamento, dos de ellas restringen la libre concurrencia al concurso, la dirigida a servidores públicos en general y la dirigida a todo interesado que integre la reserva de aspirantes. Es así que las convocatorias aprobadas y emitidas por los Comités Técnicos de Selección, en estas dos modalidades, afecta los intereses de personas que pudiendo participar en un concurso, por el hecho de no cubrir el requisito de ser servidor público o de encontrarse en la reserva de la dependencia, se limita su participación en el concurso.

Rechazo en la Revisión Curricular. Cuando una persona se registra para concursar por algún puesto, adquiere la calidad de participante, para llevar a cabo el registro debe inscribir su participación en la herramienta electrónica, en ese momento el sistema automáticamente compara la información que el participante declaró contra el perfil requerido por la dependencia, si existe alguna discrepancia, el sistema le otorga un folio de rechazo. Ante esto, según lo que haya decidido el Comité Técnico de Selección, en las convocatorias, si es posible solicitar la reactivación en el concurso o no, y en su caso, los requisitos que deberá acreditar para su procedencia, podrán solicitar los participantes la reactivación de su folio. Es el

mismo Comité la instancia que determina si procede, de acuerdo a los documentos que el aspirante presente, la reactivación en el concurso, asignándole un nuevo folio de participación. En caso de que el Comité determine que no es procedente la reactivación del folio o que haya instruido desde las bases de la convocatoria que no procede el procedimiento de reactivación, el participante no cuenta con instancia alguna mediante la cual sea posible que se revoque dicha determinación.

En ocasiones, el rechazo se produce porque el participante declaró ser Ingeniero Civil y la vacante en la convocatoria requería sólo Ingeniería, y en virtud de que las escolaridades no coinciden, se genera el folio de rechazo, afectando al participante en el proceso de selección.

Descarte por calificación de examen técnico o de conocimientos. En las reglas de valoración general, los Comités Técnicos de Profesionalización deben establecer los puntajes mínimos aprobatorios de los exámenes de conocimientos, que no podrá ser menor a 60 puntos de 100 posibles, por rango. En caso de que un participante obtenga una calificación menor a la establecida en las reglas de valoración, el único medio que le asiste al participante es solicitar la revisión de examen, pero esta instancia en nada le favorecen porque se limita en los Lineamientos para la operación del subsistema de Ingreso, que solo podrá efectuarse respecto de la correcta aplicación de la herramienta de evaluación, métodos o procedimientos utilizados, en ningún caso sobre el contenido o los criterios de evaluación. Por lo que si un participante no obtiene calificación aprobatoria, queda descartado del concurso, sin que exista un medio por el cual pueda revertir este descarte.

Descarte por evaluación de habilidades. En la determinación por parte del Comité Técnico de Profesionalización de las Reglas de Valoración General, deben establecer si las evaluaciones de habilidades son motivo de descarte, y en caso de que así sean, el puntaje mínimo es de 70 para acreditarlas. Además el Comité Técnico de Selección determina en la aprobación de las bases de la convocatoria si se realiza una sola evaluación de habilidades o más y en este último caso, si tendrán el mismo valor o diferente.

En el supuesto de que a un participante le sea descartada su participación por motivo del resultado de sus evaluaciones de habilidades, no tiene derecho a solicitar una revisión de su evaluación, por lo tanto, no tiene ningún medio de defensa mediante el cual pueda revertir su eliminación en el concurso.

Descarte en revisión documental. Los candidatos deben presentar los documentos en los que acredite que cumplen con los requisitos establecidos en la convocatoria. Si un candidato, no acredita a juicio de la dependencia cubrir algún requisito, se descarta su participación en el concurso respectivo. Es importante mencionar existe discrepancia de criterios entre una dependencia y otra en la que opera el Servicio Profesional de Carrera en cuanto a la valoración de los documentos que son presentados por los candidatos para acreditar la información que insertaron en la herramienta Trabajaen y que hace que cumpla con los requisitos, esta circunstancia hace que un documento, por ejemplo, la constancia o la carta de recomendación de un trabajo en la iniciativa privada sea aceptada por algunas dependencias o desechada por parte de la Dirección General de Recursos Humanos porque no cuenta con membrete de la empresa, o porque ya no exista esa empresa, despacho o persona física con la que se laboró, y si el computo del tiempo es determinante para la experiencia que se requiere de acuerdo con el perfil del puesto, este concursante será descartado del concurso.

Criterios en la evaluación de la experiencia y valoración del mérito. En la etapa de Evaluación de la Experiencia y Valoración del Mérito, la Dirección General de Recursos Humanos, con base en la revisión y análisis de los documentos que presentan los candidatos evalúan la experiencia y el mérito.

A pesar de estar definido en la Metodología y Escalas de Calificación que emitió la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera, en donde se establecieron los puntajes que se otorgarán por cada uno de los elementos valorados, existe la posibilidad de que el candidato al entregar los documentos para dar cumplimiento a la revisión documental, la persona que tiene encomendada la valoración, no otorgue los puntajes correspondientes, por considerar que no se cumple con lo establecido en esta Metodología, lo cual se

ve reflejado en la calificación que en esta etapa se le dé al candidato, y ante la cual no cuenta con recurso alguno para combatirla.

Integración del Comité Técnico de Selección. Como se mencionó en el Capítulo II, el Comité Técnico de Selección está integrado por el Superior Jerárquico de la plaza vacante, quien lo preside, el Director General de Recursos Humanos de la dependencia, que es el Secretario Técnico y el Titular del Área de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, que es el representante de la Secretaría de la Función Pública.

En los casos en que adviertan un posible conflicto de intereses en términos del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el fin de evitar que el Presidente o el Secretario Técnico del Comité de Selección, incurran en alguna responsabilidad administrativa, deberán abstenerse de participar en las deliberaciones para lo cual deberán excusarse de intervenir en la sesión o en la adopción del acuerdo correspondiente y solicitar al Comité de Profesionalización, designe al servidor público que fungirá con tal carácter en la sesión de que se trate. El mismo criterio aplicará cuando la excusa provenga del Presidente o del Secretario Técnico del Comité de Selección de un órgano administrativo desconcentrado

Cuando se encuentre vacante el puesto del superior jerárquico inmediato, el Comité de Selección se integra con el servidor público que ocupe el siguiente puesto superior en la línea de mando, según la estructura registrada en la Secretaría.

Además el Reglamento faculta la posibilidad que el Secretario Técnico del Comité, así como el Representante de la Secretaría sean representados por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior, y no podrá hacerse representar en más de dos ocasiones consecutivas.

En el supuesto, de que estas reglas de integración no se cumplan, los actos de los Comités Técnicos de Selección invariablemente serán nulos,

puesto que, de otro modo, se estarían validando actos de órganos integrados en forma errónea.

Subsistema de Desarrollo Profesional

Oposición del superior jerárquico para autorizar el movimiento lateral solicitado por un servidor público de carrera. Como comentamos en el Capítulo II de este estudio, los movimientos laterales son los cambios del servidor público de carrera a otro puesto con características y perfil equivalentes, homólogos o afines, en la misma u otra dependencia, y se requiere para estos cambios que el perfil de los puestos considerados para llevar a cabo estos movimientos cumplan condiciones de equivalencia, homologación y afinidad, que el movimiento no implique incremento o disminución en las percepciones del servidor público de carrera titular de que se trate, mayor al 30%, ni una promoción a otro rango, que el servidor público de carrera titular sujeto a movimiento o trayectoria lateral cubra el perfil del puesto correspondiente, así como que se cuente con la autorización del Comité Técnico de Selección de la dependencia en que se lleve a cabo el movimiento o trayectoria lateral y, en su caso, con la anuencia del servidor público de carrera titular y de su superior jerárquico. En el caso de que el superior jerárquico no otorgue su visto bueno para que el servidor público de carrera, aún y se hayan cubierto todos los demás requisitos para que proceda el movimiento lateral, el servidor público de carrera carece de algún medio legal, mediante el cual se reconsidere la postura del superior jerárquico, o en todo caso se exija que emita su oposición de manera fundada, motivada y razonada, en virtud de que se trata de una apreciación totalmente subjetiva del superior jerárquico su negativa de autorizar el cambio de adscripción del servidor público de carrera. Este supuesto vulnera el artículo 10 fracción IV de la Ley, ya que reconoce como derecho del servidor público de carrera el acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en la Ley.

Negativa del Comité Técnico de Selección para autorizar un movimiento lateral solicitado por el servidor público de carrera. Este supuesto se actualiza cuando el servidor público de carrera cubriendo los requisitos mencionados en el punto anterior, contando con la anuencia de su superior jerárquico, pero el Comité Técnico de Selección del puesto vacante no autoriza el cambio de adscripción, o de dependencia. Para este caso, el servidor público de carrera carece de medio de impugnación alguno en sede administrativa que le permita que la autoridad del Servicio Profesional de Carrera, se manifieste sobre la negativa de cambio y en caso de dicha oposición se realice sin la debida motivación o fundamentación, revocarla y por lo tanto otorgarle el movimiento lateral al servidor público.

Trayectoria horizontal, a otra unidad administrativa o entidad federativa, sin consentimiento del servidor público de carrera. Esta hipótesis se actualiza cuando la dependencia argumenta que por necesidades del servicio, cambia de adscripción o de entidad federativa a un servidor público, el problema consiste en si existe oposición del servidor público a que se le realice una trayectoria lateral, ya que esta circunstancia trastoca no sólo la prestación del servicio sino la vida del propio servidor público, en la hipótesis del cambio de entidad federativa, muchas dependencias que buscan separar a sus servidores públicos de carrera argumentan el cambio de adscripción como una necesidad del servicio, siendo que en realidad esperan que el servidor público renuncie ante la complejidad de cambiar su vida familiar a otros Estados de la República.

En la ocupación temporal de puestos de mayor responsabilidad o jerarquía, la negativa del Oficial Mayor para autorizar la ocupación temporal. En algunas Secretarías se presenta esta hipótesis, pues para que un servidor público de carrera titular pueda ocupar en forma temporal una plaza por causa de excepción del artículo 34, tiene que presentar su renuncia al puesto del que era titular, esto atenta contra el artículo 52 del Reglamento de la Ley que establece la posibilidad de ocupar temporalmente puestos con servidores públicos de carrera de nivel jerárquico inferior que cubran el perfil requerido para el puesto. No obstante que la autorización de estos tipos de

nombramientos es una facultad discrecional del Oficial Mayor, éste debe de fundar y motivar la negativa de autorizar los nombramientos de servidores públicos de carrera, a los cuales se les distingue en su trabajo y capacidad, otorgándoles la oportunidad de desempeñar un puesto de mayor responsabilidad. En el supuesto en que el Oficial Mayor niegue la autorización de ocupación temporal, el servidor público, o incluso el superior jerárquico que propuso al servidor público, carecen de medio por los cuales se someta a una revisión la negativa del Oficial Mayor y si ésta se hizo observando las garantías de legalidad.

Negativa del Superior Jerárquico o del Director de Recursos Humanos de la dependencia para la autorización de intercambios en otras instituciones con las que se tenga convenio. Hasta el momento sólo se ha firmado un convenio de colaboración entre la Secretaría de la Función Pública y el Organismo Descentralizado denominado Caminos y Puentes Federales, para la aplicación en éste último del Servicio Profesional de Carrera, por virtud de dicho convenio, servidores públicos de carrera pueden solicitar un intercambio con el fin de fortalecer su desarrollo profesional, y en caso de que el Superior Jerárquico o el Director General de Recursos Humanos, no autoricen el intercambio con fines de desarrollo profesional, con la debida fundamentación y motivación, el servidor público carece de medio alguno por medio del cual revoque la negativa a la autorización, lo cual vulnera su derecho reconocido en el artículo 43 de la Ley.

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades

Que el servidor público de carrera reciba una capacitación menor de 40 horas. Es importante recordar que es responsabilidad de los Comités de Profesionalización establecer programas de capacitación, que se prevea impartir a cada servidor público de carrera, los que no deben ser menor de cuarenta horas efectivas anuales, sin embargo muchas dependencias al establecer sus programas de capacitación son omisas en observar este requisito y la capacitación que se otorga a sus servidores públicos de carrera

son menos de las 40 horas, algunos servidores públicos incluso, solo acreditan aquellos cursos que de acuerdo a instrucciones de la Secretaría de la Función Pública fueron obligatorios, como los de blindaje electoral, transparencia, o responsabilidades, sin embargo, las dependencias a pesar de tener un programa de capacitación, no se llevó a cabo y el servidor público de carrera no recibió el tiempo obligatorio de capacitación, en otros casos por las cargas de trabajo resulta imposible para el servidor público de carrera recibir la capacitación o carencia de la anuencia de sus superiores para dedicarle el tiempo necesario a los cursos. Estas circunstancias violentan lo establecido en el artículo 10 fracción V, que indica como un derecho de los servidores públicos, recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones, y ante tal situación carece de recurso alguno mediante el cual se inconforme a efecto de que sea respetado su derecho a capacitarse.

Programas de capacitación que no cumplen con el objeto de inducir, preparar o actualizar para el eficiente desempeño del puesto.

Recordemos que la capacitación está definida como el proceso mediante el cual una persona es inducida, preparada y actualizada para el eficiente desempeño de su puesto o para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, así como para facilitar la certificación de las capacidades requeridas para el puesto que ocupa. En algunas Secretarías o incluso Unidades Administrativas, se ha tenido conocimiento de que la capacitación que otorga a sus servidores públicos de carrera, dista mucho de ser la de una herramienta para el mejor desempeño del empleo o puesto que desempeña, o que no impacta de forma directa en las labores cotidianas, en estas circunstancias, la capacitación no cumple su objetivo de especializar, actualizar y educar formalmente en el cargo desempeñado o la de contar con las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

Inadecuada herramienta aplicada para evaluar la capacitación otorgada. En virtud de la descentralización en la operación del Servicio Profesional de Carrera, es potestad de cada dependencia, a través de sus

Comités Técnicos de Profesionalización contratar las instituciones que serán las encargadas de otorgar la capacitación, con los requisitos de ser consistentes los diversos elementos del curso, tales como objetivos, temario, capacidades a desarrollar, información y seguimiento proporcionados al participante sobre sus resultados en ejercicios, evaluaciones y plan curricular; en algunos cursos de capacitación se han quejado los capacitados de que la evaluación final realizada no correspondía a lo que se trató durante la capacitación, incluso temas que no fueron abordados, son cuestionados en la evaluación. En virtud de lo anterior, la herramienta con la que se pretende evaluar la capacitación resulta inadecuada y poco congruente con la capacitación que se recibió, lo cual atenta contra el artículo 10 fracción V de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Omisión del Comité Técnico de Profesionalización de otorgar capacitación al servidor público de carrera previo a la segunda evaluación de certificación de capacidades. Según el artículo 83 del Reglamento, si un servidor público de carrera reprobó la primera evaluación de su certificación, debe de otorgársele otra oportunidad y si en esta segunda evaluación nuevamente se califican como deficiente sus evaluaciones procede la separación del dicho servidor público del sistema, sin embargo, se debe otorgar previo a la segunda evaluación del servidor público capacitación, con la que se le dé al servidor público las herramientas necesarias con las que acredite dichas evaluaciones, en caso de que no le sea otorgada esta capacitación previa a una segunda evaluación, se violenta lo establecido en el artículo 10 fracción VII de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la que indica:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley.

Inadecuada herramienta de evaluación para certificar capacidades. Al igual que las herramientas para evaluar la capacitación. Puede presentarse que las herramientas que se aplican para calificar las capacidades con que cuenta el servidor público de carrera con fines de certificación, no estén apegadas a la capacitación, es necesario que exista una congruencia tanto en los cursos de capacitación como en las herramientas con las que se evalúa y se certifican las capacidades, con el fin de dotar a los servidores públicos de certeza que lo abordado durante su capacitación será también lo evaluado para certificarse. En la hipótesis de que no se encuentre esta congruencia se vulnera el citado artículo 10 de la Ley fracción VI:

- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

Subsistema de Evaluación del Desempeño

Imposición de metas al servidor público de carrera por parte del superior jerárquico. La Evaluación del Desempeño, es la medición de cumplimiento de funciones y metas asignadas a los servidores públicos, sin embargo, estas no pueden ser impuestas, sino deben ser el resultado de una negociación que se establece a principio de cada ejercicio fiscal, con el fin de saber a ciencia cierta cuáles son los parámetros mediante los cuales se calificará la actuación del servidor público de carrera, en los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal⁷⁰, indica en el numeral 6.2.2., inciso b):

6.2.2. Metas de desempeño individual:

⁷⁰ Como se mencionó en el Segundo Capítulo de este estudio, no se han emitido Lineamientos respecto del Subsistema de Evaluación del Desempeño, por tal motivo se sigue aplicando los emitidos con anterioridad al Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (6 de septiembre de 2007), en lo que no se opongan a las disposiciones de dicho Reglamento.

b) Cada evaluado, en coordinación con sus evaluadores, establecerá, a través de diálogos de desarrollo, las metas de desempeño individual y sus parámetros, a partir de la descripción y perfil del puesto que ocupa el evaluado, así como de los objetivos y/o metas institucionales.

En virtud de lo anterior, resulta ilegal que el superior jerárquico imponga metas de desempeño individual al servidor público de carrera, sin que exista un diálogo previo.

Valoración incorrecta de cumplimiento de metas y estándares de actuación profesional. La evaluación de desempeño se debe realizar bajo resultados cuantificables de acuerdo a parámetros, indicadores, factores de evaluación, a través de métodos y procedimientos específicos. Es así que en algunas ocasiones, estos parámetros, indicadores y factores no son observados por los evaluadores que por algún acontecimiento reciente, consideran que asignar una calificación baja al servidor público de carrera en su evaluación de desempeño es realizada en forma correcta, dejando de lado el cumplimiento o no de las metas individuales, colectivas. En todo caso, estas consideraciones de actuación del servidor público pueden ser expresadas en la evaluación de estándares de actuación profesional o también llamado “valoración cualitativa de las aportaciones institucionales efectuadas por el servidor público”, pero siempre observando cuáles fueron los indicadores y parámetros que se establecieron a través del despliegue de metas y cuál fue el resultado de éstos, ya que de hacerlo de otra manera se vulnera la fracción VI del artículo 10 de la Ley, que establece:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días.

Omisión de llevar a cabo la evaluación del desempeño. Según el primer párrafo del artículo 68 del Reglamento, las dependencias deben evaluar el desempeño de sus servidores públicos de carrera durante los meses de enero y febrero de cada año, la cual corresponderá al ejercicio fiscal anterior. Hay ocasiones en que las dependencias son omisas en llevar a cabo esta evaluación del desempeño, en virtud de que, aplican los Lineamientos para la evaluación del desempeño, los cuales indican que se considerarán dos evaluaciones del desempeño, una anual y otra semestral de seguimiento. Para realizar la evaluación anual, según los numerales 6.3.4. y 6.3.5. del Acuerdo mediante el cual se expiden los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, es necesario que el servidor público haya ocupado por un mínimo de seis meses continuos durante el periodo a evaluar, sin este requisito, de seis meses ocupando el puesto no se realiza la evaluación del desempeño. Un ejemplo de esto es un servidor público de carrera titular que en agosto le autorizan la realización de un movimiento lateral, y en el puesto obviamente sólo estará 5 meses previos a la evaluación del desempeño, de acuerdo a la aplicación incorrecta de los Lineamientos citados, este servidor público de carrera que conservó esa calidad, por un año va a dejar de ser evaluado en su desempeño, aunque la trayectoria lateral, se haya realizado en la misma dependencia, no se haya separado del servicio y se desempeñó cumpliendo las metas y los estándares de ambos puestos. Esta situación atenta contra el derecho del servidor público de ser evaluado con base en los principios rectores de la Ley, como lo establece el artículo 10 fracción VI de la Ley.

Omisión del superior jerárquico del servidor público de carrera de llevar a cabo sesiones de seguimiento para el mejoramiento del desempeño. En estas reuniones de seguimiento se acuerdan entre los servidores públicos de carrera y sus superiores jerárquicos, la capacitación, actualización y apoyo para fortalecer el desempeño y el logro de resultados del servidor público, considerando sus fortalezas y áreas de oportunidad, previamente identificadas. Estos seguimientos son responsabilidad compartida para llevarlos a cabo tanto del superior jerárquico como del servidor público de

carrera, sin embargo, en caso de que el primero de los sujetos se niegue a su realización o las posponga afecta directamente el desarrollo y fortalecimiento de las labores del servidor público de carrera, ya que uno de los objetivos principales de la evaluación del desempeño es servir como instrumento para detectar las necesidades de capacitación que se requieran.

Omisión de los Comités Técnicos de Profesionalización de aplicar medidas para mejorar el desempeño de los servidores públicos de carrera que obtuvieron puntaje “No satisfactorio”. En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Comité Técnico de Profesionalización no valora en forma individual a los servidores públicos de carrera, y mucho menos establece las medidas correctivas para mejorar el desempeño del servidor público. Las medidas que establece el Reglamento son cursos adicionales de capacitación para reforzar los conocimientos técnicos o las habilidades en las que el servidor público haya mostrado mayores deficiencias; evaluación individual destinada a medir el cumplimiento de las funciones del servidor público de carrera, en las áreas que mostró deficiencia; evaluación colectiva destinada a mejorar el rendimiento de las unidades responsables en las que no se cumplieron los objetivos establecidos; cursos específicamente destinados a mejorar el clima laboral de las unidades responsables, en las que las evaluaciones cualitativas resultaron notoriamente deficientes. Estas medidas tienen que establecerse previo el estudio que se realice de las razones que originaron el resultado no satisfactorio, dado que de encontrarse que el resultado puede ser revertido con capacitación y ésta oportunidad no se le otorga al servidor público de carrera de mejorar su desempeño a través de cursos de capacitación, se afecta su derecho consagrado en el artículo 10 fracción VII de la Ley, en el que indica:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no

haya resultado aprobado, en los términos previstos en la presente Ley.

Subsistema de Separación

Separación del Sistema por no aprobar la segunda evaluación de capacitación, por no aprobar la segunda evaluación de certificación,

.En el procedimiento de separación, no se cita ni se le da oportunidad al servidor público de carrera de realizar manifestación alguna, ya que el procedimiento lo lleva a cabo en la Dirección General de Recursos Humanos y, el Titular de la Dependencia es el funcionario que determina la procedencia de la separación. Esta situación deja en estado de indefensión al servidor público de carrera, puesto que se pudieron presentar diferentes circunstancias por las cuales no le fue posible aprobar por segunda vez la evaluación de capacitación, o la evaluación de certificación, y estas circunstancias deben ser valoradas en algún procedimiento, previo a que al servidor público de carrera, lo priven de su encargo.

Separación del Sistema por no aprobar la segunda evaluación del desempeño, por obtener como resulta desempeño deficiente en la evaluación del desempeño.

Al igual que en el anterior supuesto, estas separaciones se llevan a cabo sin previa audiencia o defensa del servidor público, en el procedimiento de separación, el Director General de Recursos Humanos integra el expediente con las constancias de que se actualiza la causal de separación y somete a consideración del Titular de la Dependencia para que emita la procedencia de la separación. En el mismo sentido, no se valoran las diferentes circunstancias que pudieron provocar que el servidor público no obtuviera puntaje aprobatorio en su evaluación del desempeño, o careciera de los elementos para comprobar que su desempeño fue diferente durante el periodo que se le evalúa, lo que a todas luces resulta en una afectación a los derechos del servidor público de carrera, al cual se le separa de su empleo.

Negativa para otorgar licencia. Cabe aclarar que los procedimientos por medio de los cuales se otorgan licencias a los servidores públicos de carrera, deben de ser previstos en Manuales que al efecto emitan los Comités Técnicos de Profesionalización, los cuales deben ser de conocimiento de los servidores públicos y encontrarse en lugares asequibles para su consulta, con el fin de asegurarse que todos los servidores públicos de carrera conocen los términos, procedimientos y requisitos para obtener una licencia, ya sea con goce de sueldo o sin goce de sueldo. Por lo que si un servidor público de carrera, cumple con los requisitos de tiempo en el sistema, justifica y comprueba el motivo que origina su petición, obtiene el visto bueno de su superior jerárquico para requerir la licencia, no debe existir motivo por el cual se le niegue, en todo caso se violenta el artículo 61 de la Ley.

En particular, conocimos una solicitud de licencia de un servidor público de carrera adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al que se le nombró para ocupar temporalmente una plaza de mayor jerarquía, a dicha solicitud, el entonces Director General de Recursos Humanos, negó el trámite aduciendo a que ni la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ni la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, contempla la atribución de otorgar licencias sin goce de sueldo con motivo de la aparente ocupación de una plaza de mayor jerarquía y que en lo subsecuente, cuando se solicite licencia conforme a las hipótesis contempladas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se observe el plazo establecido en el Manual de Procesos y Procedimientos del Subsistema de Separación, el cual señala que las licencias deberán presentarse al Secretario Técnico del Comité Técnico de Profesionalización, con una antelación de 45 días hábiles a la fecha en que el servidor público de carrera haya señalado para que inicie la vigencia de la misma.

Al respecto, se precisa que el artículo 61 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece:

“La licencia es el acto por el cual un Servidor Público de Carrera, previa autorización del Comité, puede dejar de

desempeñar las funciones propias de su cargo de manera temporal, conservando todos o algunos derechos que esta Ley le otorga.

Para que un funcionario pueda obtener una licencia deberá tener una permanencia en el Sistema de al menos dos años y dirigir su solicitud por escrito al Comité, con el visto bueno del superior jerárquico. El dictamen de dicha solicitud deberá hacerse por escrito, de manera fundada y motivada.

La licencia sin goce de sueldo no será mayor a seis meses y sólo podrá prorrogarse en una sola ocasión por un período similar, salva cuando la persona sea promovida temporalmente al ejercicio de otras comisiones o sea autorizada para capacitarse fuera de su lugar de trabajo por un período mayor.

La licencia con goce de sueldo no podrá ser mayor a un mes y sólo se autorizará por causas relacionadas con la capacitación del servidor público vinculadas al ejercicio de sus funciones o por motivos justificados a juicio de la dependencia.”

A nuestra consideración la primera hipótesis de la licencia sin goce de sueldo prevista en el artículo 61 era aplicable en el caso ejemplo, en virtud de que se trata de una promoción temporal para ocupar un puesto a efecto de cumplir con una comisión.

En cuanto a la aplicación supletoria de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, resulta improcedente en virtud de que, la figura de licencia se encuentra plenamente regulada tanto en los artículos 61 y 62 de la Ley, como en los artículos 73, 74 y 75 de su Reglamento, por lo que no es procedente la aplicación supletoria de dicha Ley Federal, pues para que esta opere es necesario que la figura a suplir no esté totalmente regulada en la legislación de origen.

También resulta improcedente aplicar la supletoriedad fundada en el artículo 79 de la LSPCAPF, que establece:

“El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo”

Al respecto, cabe precisar que la supletoriedad que autoriza la LSPCAPF es en caso de conflictos de carácter laboral y para lo que se suplirá con la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es para los fines de regula el procedimiento litigioso que se llevará frente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Además de que el artículo 8 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece claramente que se excluye de la aplicación de dicha Ley Federal a los servidores de confianza, especificados en el artículo 5 de la misma Ley Federal, como lo es en la especie, ambos servidores públicos tienen la categoría de trabajadores de confianza.

Asimismo, se resalta que las solicitudes de licencia deben ser autorizadas por el Comité Técnico de Profesionalización, conforme a lo establecido en los artículos 61 de la ley de la materia, así como 74 y 75 de su Reglamento, dado lo anterior, el Director General de Recursos Humanos carecía de facultades para negar u otorgar licencias, toda vez que esta función está expresamente reservada para el cuerpo colegiado, por lo que toda licencia que se tramite deberá ser sometida al pleno de dicho Comité Técnico de Profesionalización independientemente de su procedencia o improcedencia, y sólo será éste el facultado para el otorgamiento de las licencias.

También se menciona, que el Manual al que hizo alusión la Dirección General de Recursos Humanos en su respuesta, no ha sido publicado en ningún medio interno o externo, ni notificado a los servidores públicos de carrera, por lo que se exigía la observancia de un dispositivo jurídico desconocido para el personal que requirió la licencia.

Capítulo IV. Propuesta de regulación de las Inconformidades

4.1. Proyecto de reforma legislativa

Proyecto de Iniciativa que reforma el artículo 69 fracción X y el Título Cuarto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Exposición de Motivos

El servicio público es la piedra angular para asegurar el buen desempeño de los gobiernos, es importante dotarlo de los elementos que contribuyan a su mejor desarrollo. Impulsar la profesionalización del mismo es imperativo de primer orden, ya que la profesionalización del servicio público es una etapa de cambio institucional que tiene como objetivo que las capacidades del gobierno se nutra de servidores públicos competentes, calificados y aptos para ejercer la función pública en contextos de alta intensidad ciudadana. La profesionalización se entiende que es cosustancial a la vida democrática porque responde a valores de equidad, competencia y lealtad institucional.⁷¹

En la actualidad, el sistema de mérito en la función pública, representa una institución clave de valor económico y social fundamental de seguridad jurídica, ya que resuelve problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, pues integran al sistema de mérito un conjunto de valores, principios que se han instaurado con el fin de atender requerimientos de imparcialidad y transparencia en el actuar de los servidores públicos, así como la eficacia de la administración.

En este sentido, el papel del sistema de mérito materializado en un servicio civil de carrera o servicio profesional de carrera es fundamental, ya que a partir del cambio en lo organizacional que se genera, éste impacta en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las

⁷¹ Uvalle Ob. Cit. Pág. 211.

relaciones del Estado con la sociedad, para mejorarla y procurar una mejor convivencia y beneficio para ambos.⁷²

La existencia del servicio profesional de carrera, modifica valores y cultura de la burocracia y de la ciudadanía, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida, tendiente a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la continuidad del Estado y de las instituciones.

Para Rafael Martínez Puón, los sistemas profesionales, son instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de las administraciones pública, no puede ser vistos como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad de los servidores públicos, su importancia consiste en dotar a la administración pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública.⁷³

La creación y desarrollo del servicio profesional de carrera favorece un apoyo fundamental para la sociedad y promueve sistemas de remuneración, promoción e incentivos sustentados en la competencia abierta y equitativa. Por eso el servicio profesional consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento, selección, capacitación, permanencia, ascenso, desempeño y retiro basado en el mérito y la capacidad profesional. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se han definido como indispensables para cada categoría ocupacional.⁷⁴

En México, para lograr una verdadera profesionalización es necesario que se institucionalice de modo integral, para que el quehacer del gobierno sea eficaz, productivo y emprendedor, debe orientarse a formar especialistas en políticas para que la gestión pública del Estado mexicano sea

⁷² Martínez Puón, Rafael. Servicio profesional de carrera, ¿para qué? México. Editorial Porrúa. 2005. P.p. 46-49.

⁷³ *Ibíd.* Pág. 52

⁷⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. *Ob. Cit.* Pág. 93.

impulsada y acreditada con decisiones y acciones de gobierno que sean más eficaces y continuas.⁷⁵

Según Guillermo Haro Bélchez, la instauración del Servicio Profesional de Carrea en la Administración Pública, fue un asunto complejo que requirió del replanteamiento de fondo del modo en que funcionaban las organizaciones gubernamentales, y en particular la administración pública. Implementar un sistema de esta índole sobre estructuras administrativas permeadas por la ineficiencia, ineficacia y la discrecionalidad requiere de un proceso de modernización de la forma en que se han gestionado los recursos humanos, así como de una sensibilización y cambio de cultura, que sólo han podido realizarse gradualmente y con el compromiso y aceptación de todos los actores involucrados, autoridades, servidores públicos y ciudadanía.⁷⁶

Es por estas razones que es trascendente la correcta operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ya que sólo así se logrará su correcta instauración y con ello, consecuentemente, poder contar con un elemento esencial para la democratización del país.

Precisamente, en la correcta aplicación, es que al analizarse la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, es perceptible que carece de medio de impugnación, por el cual, se puedan combatir diversas resoluciones que las autoridades emitan en la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Esta carencia, provoca que la Ley sea calificada de inconstitucional, de acuerdo a los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que indican que todas las leyes administrativas que carezcan de recurso, por medio de los cuales los particulares puedan ejercer su derecho de audiencia y mediante éste puedan defender sus derechos o intereses, son inconstitucionales.

⁷⁵ *Ibidem*. Pág. 30.

⁷⁶ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Profesional de Carrera. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. Vol. IV, núm.7. México primer semestre 2007. Pág. 15.

Ahora bien, el Ejecutivo Federal instauró en el Reglamento la figura de inconformidad, la cual resulta un exceso del ejercicio de su facultad reglamentaria, al no estar prevista esta instancia en la Ley que reglamenta, dicha figura también resulta inconstitucional.

No obstante, la inconstitucionalidad de la instancia administrativa de inconformidad, actualmente, la forma en que opera dentro del Servicio Profesional de Carrera, permiten realizar una evaluación de la manera en que se aplica la normatividad emitida.

Del mes de abril de 2004 al 5 de abril de 2010, se han presentado 1303 inconformidades en el Servicio Profesional de Carrera, de las cuales 62 corresponden al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, 1166 al de Ingreso, 5 al de Desarrollo Profesional, 18 al de Capacitación y Certificación de Capacidades, 34 al de Evaluación del Desempeño, 15 al de Separación y 3 al de Control y Evaluación.

A través de una solicitud de acceso a la información⁷⁷, la Secretaría de la Función Pública, comunicó que de abril de 2004 al 7 de septiembre de 2007 (fecha en que entró en vigor el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, y que correspondía directamente a la Dirección General Adjunta de Servicios Legales de Profesionalización, la resolución de las inconformidades), se recibieron un total de 985, de las cuales en 304 se determinaron la instauración de medidas, lo que significa que en 30.86% de las inconformidades interpuestas la Secretaría de la Función Pública detectó actos irregulares relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera.

De estas inconformidades, 6.2% corresponden al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, 89% al de Ingreso, 0.5% al de Desarrollo Profesional, 1% al Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, 1.7% al de Evaluación del Desempeño, 0.7% al de Separación y 0.3% al de

⁷⁷ Solicitud de acceso a la información folio 0002700068310, presentada ante la Secretaría de la Función Pública.

Control y Evaluación. Como podrá observarse, el subsistema que cuenta con mayor número de inconformidades presentadas es el de Ingreso, lo cual puede explicarse, en virtud de que es el que tiene una dinámica constante, pues son los concursos de selección mediante los cuales se activa, y en un concurso pueden presentarse más de una inconformidad.

En tal virtud, resulta necesaria la instauración en Ley de un recurso administrativo, mediante el cual se puedan combatir las resoluciones u actos de las autoridades en el Servicio Profesional de Carrera. De igual forma, se plantea la modificación del recurso de revocación con el fin de que las resoluciones que se dicten en los procesos de selección sean impugnadas a través de este medio de defensa.

Se proponen estos recursos administrativos toda vez que, el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que regulan al Servicio Profesional de Carrera, ya que ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de las autoridades que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida. La posibilidad de irregularidades en la actuación de la Administración Pública exige el establecimiento de medios de control,⁷⁸ en este caso, se propone que sea la Secretaría de la Función Pública la que conozca y resuelva los medios de impugnación, por lo que se conserva la esencia del recurso administrativo.

Aunque los particulares tienen derecho a la legalidad de la actuación de la Administración Pública, sólo da lugar a la iniciación de un procedimiento cuando la propia ley establece la vía de defensa, ya que, de otra manera, el simple interés del particular, cuando no es protegido por la norma a través de un recurso a favor del particular para que exija el respeto a su derecho, sólo constituye un interés simple, no jurídico, y por lo tanto no es un derecho subjetivo.

⁷⁸ Delgadillo, Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo. Segundo curso. México. Editorial Limusa-Noriega Editores. 2004. Pág.181.

Es entonces que, los recursos administrativos en general, son medios de defensa a favor de los gobernados, con la necesidad social para que la Administración Pública dentro de su esfera de competencia, reconsidere sus actos, procedimientos o resoluciones viciados o ilegales y que afecten la esfera jurídica de los particulares. Estos recursos representan la primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos o resoluciones de la Administración, para que las autoridades puedan reconsiderarlo, revocarlo o modificarlo, para preservar el Estado de Derecho imperante en nuestro país, y no se entorpezca el desarrollo normal de las funciones propias del Poder Ejecutivo.⁷⁹

Por lo que el recurso administrativo es considerado como un medio de autocontrol de la legalidad que ejerce la administración pública, pues implica que las autoridades ejecutivas revisen sus propios actos y, en caso, los priven de efectos preservando, simultáneamente, los derechos de los particulares en cuyo favor está establecido.⁸⁰

Es así la necesidad de contar con un adecuado medio de control de los actos que se emitan con motivo del Servicio Profesional de Carrera, a través del examen que permita recorrer nuevamente el procedimiento que los generó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa, propicia el establecimiento de los recursos administrativos.

Es discutible la existencia de los recursos administrativos como medios eficaces del control de la legalidad administrativa del Estado, sin embargo, se les mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de leyes administrativas mexicanas, dado que constituye un medio de control de la legalidad de los actos administrativos. También se han erigido como instrumentos jurídicos educadores de la marcha de la Administración Pública, para que reconsideren, arreglen, modifiquen u ordenen en las resoluciones públicas que sean contrarias al régimen jurídico,

⁷⁹ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 407.

⁸⁰ Iturbide Rivas, Arturo. Ob. Cit. Pág. 53.

por lo que adquieren el sentido de protector de los derechos e intereses legítimos de los administrados, para darle certeza y seguridad jurídica en las relaciones de gobernantes y gobernados.

Como justificantes de la existencia del recurso administrativo encontramos es un medio de defensa para que, en caso de resultar lesionado en sus intereses patrimoniales o derechos se inconforme ante la propia autoridad que emitió el acto o resolución administrativa para que revoque, se nulifique o se deje sin efecto.⁸¹

Con el recurso administrativo alcanza eficacia la garantía de audiencia plasmada en el artículo 14 de la Constitución Política Federal, a favor del gobernado para que sea escuchado por una autoridad administrativa ante la posible irregularidad o ilegalidad de actos administrativos que perjudiquen sus intereses.

En este mismo sentido, alcanza eficacia la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de la Constitución, con el recurso administrativo ya que al revisarse los actos que son motivo de una impugnación, se debe dictar una resolución por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento respectivo o propio de ese recurso.

Otro justificante de la existencia del recurso administrativo es que la Administración Pública entienda que todos los errores, desviaciones u omisiones que cometa al emitir un acto administrativo se pueden enmendar o corregir al resolver el recurso administrativo.

Es cierto que los recursos administrativos son atacados por diversos sectores, tanto académicos como litigantes, en virtud de que se consideran que son ineficaces, ello obedece a cuestiones negativas que se reflejan dentro del sector gubernamental, que se encarga de sustanciarlos y resolverlos, tales como la ignorancia, el desvío o abuso de poder, por razones

⁸¹ Sánchez Gómez, Narciso. Ob. Cit. Pág. 410.

políticas de los servidores públicos, por el rezago de trabajo en las dependencias que conocen de ellos, no obstante, con la instauración de dichos recursos se cumple la garantía de audiencia a favor de los particulares y se asegura que las decisiones de la autoridad sean tomadas de forma fundada y motivada.

Ante tal situación, resulta necesario proponer la instauración en la Ley de un medio de impugnación, mediante el cual se otorgue la posibilidad de que tanto servidores públicos como ciudadanos tengan un procedimiento a través del cual puedan defender sus intereses, denominado recurso de inconformidad, asimismo, modificar el recurso de revocación ya existente, con el fin de que a través de él se revisen las determinaciones con las que se concluyan los procesos de selección.

Ahora, bien del análisis hecho, se arriba a que resultado del trabajo recepcional que nos ocupa, es de proponerse realizar ajustes a la legislación en la materia, por lo que congruente con lo anteriormente manifestado, se propone la Iniciativa siguiente:

Por lo anteriormente fundado y motivado, someto a consideración del Congreso de la Unión, el siguiente:

Proyecto de Iniciativa que reforma el artículo 69 fracción X y el Título Cuarto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Artículo Único.- Se reforma el artículo 69 fracción X y el Título Cuarto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 69.- La Secretaría contará con las siguientes facultades:

I. a IX. ...

X. Resolver los recursos que se presenten en términos de esta Ley.

XI. a XVIII. ...

TÍTULO CUARTO

Capítulo Primero

De los Recursos

Sección Primera

Del Recurso de Revocación

Artículo 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado que haya aprobado con calificación mínima las evaluaciones correspondientes, podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, la resolución con la que se concluya el concurso.

Artículo 77.- El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;
- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;

- IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección;
- V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y
- VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

Artículo 78.- El recurso de revocación contenido en el presente Título, versará exclusivamente en la aplicación correcta del procedimiento de selección y no en los criterios de evaluación que se instrumenten.

Sección Segunda

Del recurso de Inconformidad

Artículo 79.- En contra de las resoluciones o actos de las Autoridades que señala esta Ley, en la operación de los Subsistemas de Planeación de los Recursos Humanos, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño y Separación, el servidor público de carrera o el interesado podrá interponer, en el término de diez días contados a partir del día siguiente en que conozca la resolución o el acto, el recurso de inconformidad ante la Secretaría.

Artículo 80.- El recurso de inconformidad se tramitará de conformidad a lo siguiente:

- I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las

pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos;

- II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles la prueba confesional por parte de la autoridad;
- III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre;
- IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el acto o la resolución impugnada;
- V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de quince días hábiles, y
- VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de veinte días hábiles.

Artículo 81.- Los conflictos individuales de carácter laboral no serán materia de los presentes recursos.

Se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a las disposiciones del presente Capítulo.

Capítulo Segundo

De las Competencias

Artículo 82.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de los conflictos individuales de carácter laboral que se susciten entre las dependencias y los servidores públicos sujetos a esta Ley.

En estos casos, tendrá aplicación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y supletoriamente la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 83.- En el caso de controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta Ley competirá conocerlas y resolverlas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4.2. Naturaleza Jurídica

En esta iniciativa se proponen dos recursos administrativos diferentes, el recurso de revocación que servirá de medio de defensa de los particulares, servidores públicos de carrera, o de libre designación, que se sometan a concurso y en contra de los cuales se emitan actos que afecten sus intereses; y con el fin de que a través de este recurso se revisen los actos inherentes al proceso de selección en la resolución de éste, ya sea que se declare ganador, desierto o se cancele el concurso.

Por otro lado, el recurso de inconformidad que cubre la operación del servicio profesional, con excepción de los subsistemas de ingreso por ser materia de otro recurso y el de control y evaluación que por su propia operación no afecta de manera directa derecho alguno de particulares, servidores públicos de carrera o de libre designación.

En virtud de lo anterior, el recurso de inconformidad será un recurso administrativo, entendido como un medio de defensa con el que

cuentan los servidores públicos de carrera o de libre designación, que tiene como propósito revocar, modificar o confirmar los actos que los Comités Técnicos de Profesionalización, los superiores jerárquicos o los Directores General de Recursos Humanos, emitan en detrimento de los derechos de servidores públicos o servidores públicos de libre designación, por la operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, en los Subsistemas de Planeación de los Recursos Humanos, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño o Separación.

También el recurso de inconformidad será un medio por el cual se revise la legalidad y oportunidad de los actos que se emitan en la operación del Servicio Profesional de Carrera y en el caso de detectarse que no fueron legales, oportunos o correctos, revocarlos o modificarlos.

4.3. Legitimación activa

En virtud de que el objeto de los recursos administrativos es dotar a los particulares o gobernados medios de defensas, tendrá que observarse que esta calidad se conserve en cada uno de los recursos propuestos.

En el caso del recurso de revocación, será necesario acreditar participante o candidato en el proceso de selección, en todos los casos deberá demostrar que aprobó las evaluaciones cuando menos con calificación mínima requerida, y por lo tanto mostró aptitud para desempeñar el cargo.

Por lo que se refiere al recurso de inconformidad, necesariamente el recurrente deberá de acreditar el perjuicio que le ocasionó el acto que trata de combatir, ya que se refiere a actos que causen detrimento a los derechos o intereses de los servidores públicos de carrera o particulares, deberán entonces primero acreditar que son servidores de carrera o de libre designación y posteriormente demostrar cuál es el derecho menoscabado con la actuación o la operación del Servicio Profesional de Carrera.

4.4. Requisitos

Recurso de Revocación

El recurso deberá ser interpuesto por el interesado, entendido como un concursante en el proceso de selección, que llegó a etapa de entrevista en el caso de que se declare un ganador en el concurso, o que el Comité Técnico de Selección declare el concurso desierto. También procederá contra la declaración de concurso cancelado, en este caso cualquier concursante que haya aprobado las evaluaciones correspondientes podrá interponer el recurso.

El plazo para interponer el recurso es de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento el acto que se impugna.

Necesariamente, el medio de impugnación se deberá presentar por escrito, en el cual se debe expresar el acto que se combate, los agravios que fueron causados, y las pruebas que el promovente considere pertinente, siempre y cuando tengan relación con los hechos controvertidos.

En caso de que el promovente no acompañe las pruebas documentales en su escrito en el que oponga el recurso, se tendrán éstas como no presentadas. No se admite como prueba la confesional a cargo de la autoridad.

Recurso de Inconformidad

El recurso deberá ser interpuesto por el interesado, entendido como el servidor público de carrera o como el servidor público de libre designación que se sienta agraviado por algún acto.

El plazo para interponer el recurso es de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento el acto que se impugna.

Necesariamente, el medio de impugnación se deberá presentar por escrito, en el cual se debe expresar el acto que se combate, los agravios que fueron causados, y las pruebas que el promovente considere pertinente, siempre y cuando tengan relación con los hechos controvertidos.

En caso de que el promovente no acompañe las pruebas documentales en su escrito en el que oponga el recurso, se tendrán éstas como no presentadas. No se admite como prueba la confesional a cargo de la autoridad.

4.5. Autoridad que conoce y resuelve

En ambos recursos será atribución de la Secretaría de la Función Pública sustanciar y resolver las impugnaciones que se presenten.

Deberá entonces, el Ejecutivo Federal, establecer en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y por lo tanto en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, la unidad administrativa competente que conocerá y resolverá los recursos de entre las cuales puede ser la Unidad de Asuntos Jurídicos como actualmente se encuentra establecido respecto del Recurso de Revocación, o alguna otra Unidad Administrativa, entre las que podría concederse esta facultad a los Órganos Internos de Control de cada una de las dependencias en donde opera el Servicio Profesional de Carrera, o, la Unidad de Política de Recursos Humanos en la Administración Pública Federal, que actualmente es la encargada de la dirección de la operación del Servicio Profesional de Carrera.

4.6. Procedimiento

Como todo recurso se inicia a instancia del particular, quien pondrá en movimiento el aparato administrativo de revisión, dado que la autoridad no puede tramitarlo por oficio. El acto que se podrá combatir, deberá ser definitivo y afectar los intereses jurídicos del recurrente, entendiendo como acto definitivo cuando la autoridad por sí misma ya no puede modificarlo, por lo que debe producir sus efectos dada la naturaleza ejecutiva que les caracteriza. Se entiende que afecta los intereses jurídicos del recurrente cuando, dirigido en forma personal al particular, lesiona un derecho subjetivo de los servidores públicos.

El recurso de inconformidad propuesto debe observar los principios generales de los recursos administrativos, esto es, de legalidad objetiva, de oficialidad, de la verdad material, de informalidad, de debido proceso, celeridad y economía.

Por lo que la tramitación se realizará en tres momentos, la producción de informes, la producción de pruebas y la audiencia del administrado.

En la producción de informes, de oficio la autoridad administrativa que el Ejecutivo Federal designe como competente para conocer, sustanciar y resolver los recursos, debe pedir al órgano que dictó el acto combatido a las personas que intervinieron o tengan conocimiento de la decisión recurrida, entendido como todas las dependencias u organismos relacionados con el acto administrativo que dio origen a la controversia.

En la producción de pruebas, cabe recordar que el recurrente deberá acompañar las pruebas que comprueben su dicho a su escrito inicial, y en caso de que no lo haga de esta forma dichas pruebas serán desechadas. Es importante mencionar que las pruebas que pueden ser ofrecidas son la documental pública, documental privada, pericial, testimonial y de inspección.

En la hipótesis que la autoridad que conoce del recurso, considere pertinente podrá requerir de oficio la presentación de pruebas a los órganos o autoridades que intervinieron en el acto, con el fin de esclarecer el sentido del asunto, sobre la veracidad, exactitud o inexactitud de los hechos que sirvieron de apoyo para la emisión del acto o resolución combatida.

En la audiencia del administrado, se debe fijar una fecha y hora para que tenga verificativo esta audiencia, en donde se tengan por recibidas y desahogadas las pruebas ofrecidas, así mismo por presentados los alegatos por el recurrente que corroboren la eficacia o validez de los agravios planteados. En este acto se cierra la instrucción y se cita para oír resolución, para lo cual tiene el plazo máximo de veinte días hábiles.

El procedimiento concluye cuando se notifica en forma personal y directa al particular que intentó el medio de defensa y aquellos que intervinieron, la resolución del medio de defensa, en donde se han examinado las pruebas, los agravios manifestados por el particular y en dónde se le reconocen sus pretensiones, revocándose, nulificando el acto atacado, o confirmándose en todas sus partes o parcialmente sus contenidos.

Para la sustanciación de los recursos propuestos, se aplicará de forma supletoria la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

4.7. Efectos

Confirmar, revocar o modificar los actos impugnados. Las resoluciones mediante las cuales la Secretaría de la Función Pública, determine el fin del procedimiento administrativo deberá expresar si confirman el acto en caso de que no se acredite irregularidad alguna o que el acto se haya realizado conforme a la normatividad vigente. En caso de que el acto sea irregular o que se hayan violentado disposiciones normativas del Servicio Profesional de Carrera, deberá valorar la Secretaría de la Función Pública, si el

acto se modifica o si se revoca, dependiendo de la gravedad del acto y los efectos que genere.

Revisión de los actos del Servicio Profesional de Carrera conforme a la normatividad. Como un efecto directo, a través de estos recursos se revisará la correcta aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de las autoridades del Servicio Profesional de Carrera, y a través de la recurrencia de las inconformidades y sus resoluciones podrán establecerse mecanismos para combatir a través de la instauración de disposiciones generales, la comisión de estos actos.

La resolución puede ser impugnada en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como efecto indirecto, las resoluciones que recaigan a los procedimientos administrativos podrán ser combatidos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con el fin de que sea esta instancia jurisdiccional la que determine si la resolución cumplió con los requisitos y formalidades determinadas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que es la Ley supletoria, para efectos de la sustanciación del procedimiento.

Conclusiones

PRIMERA.- Inconstitucionalidad de las inconformidades en el Servicio Profesional de Carrera por violentar el Principio de Reserva de Ley. El establecimiento de la Instancia de Inconformidad en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, resulta un exceso en que incurrió el Titular del Ejecutivo Federal en el ejercicio de la Facultad Reglamentaria.

Lo anterior, toda vez que el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aborda en forma novedosa la figura de inconformidad estableciéndola como instancia administrativa, con el fin de revisar la adecuada operación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, sin efectos vinculatorios para quien las promueva, lo cual no está previsto en la Ley de la materia, en consecuencia, la instauración de las inconformidades en el Servicio Profesional de Carrera en el Reglamento, violenta el principio de Reserva de Ley, limitante al que está sujeta la Facultad Reglamentaria, esta cuestión provoca que las inconformidades sean contrarias a la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera, y por tanto, también de la Constitución.

SEGUNDA.- Inconstitucionalidad de las Inconformidades en el Servicio Profesional de Carrera por inobservancia al Principio de Subordinación Jerárquica de las Leyes. El Titular del Ejecutivo Federal ejerció en forma excesiva su Facultad Reglamentaria al establecer las inconformidades en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, con lo que dejó de observar el principio de Subordinación Jerárquica de Leyes.

Esto es, en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal no se encuentra pormenorizando, desarrollando o detallando la figura de inconformidades, dado que no se encuentran previstas en la Ley de la materia, situación que modifica los alcances de la Ley, con lo que se violenta el principio de Subordinación Jerárquica de Leyes, al que está sometida la Facultad

Reglamentaria, luego entonces, las inconformidades son opuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERA.- Inconstitucionalidad con motivo de la violación de la garantía individual consagrada en el artículo 14 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Legislativo fue omiso de prever y establecer en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal un recurso administrativo mediante el cual se puedan combatir o revertir actos que afecten la esfera jurídica de servidores públicos de carrera o de libre designación o particulares, que se presenten con motivo de la operación del Servicio Profesional de Carrera, pues sólo estableció el recurso de revocación e instauró como facultad de la Secretaría de la Función Pública la de resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema. No obstante que el Poder Legislativo tiene la obligación de establecer en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, los medios de defensa con los que se puedan combatir los actos que lleven a cabo las diversas autoridades del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

Al dejar de establecer un medio de defensa, que permita la plena eficacia de la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, párrafo segundo, se ha generado que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, resulte contraria a la Carta Magna, asimismo, trajo como consecuencia esa omisión que, el Titular del Ejecutivo Federal, mediante la figura de “integración de ley” pretendiendo subsanar la deficiencia, reglamentó el trámite y atención que debían darse a las inconformidades a que se refiere la fracción X del artículo 69 de dicho ordenamiento legal, mismo en el que consta la única referencia a las inconformidades, así lejos de obsequiar incluso un adecuado mecanismo para ser escuchados y dar solución a la afectación que la actuación de las autoridades ocasiona al inconforme, el Ejecutivo Federal además minimizó éste, al calificarle de mera instancia administrativa con el objeto de revisar la operación del Sistema.

CUARTA.- Irregularidades en la operación del Servicio Profesional de Carrera. Resultado de la operación de los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Capacitación y Certificación de Capacidades, Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño y de Separación, las Autoridades del Servicio Profesional de Carrera emiten actos que no tienen una forma eficaz para ser combatidas, revisadas y revocadas en sede administrativa.

Particularmente, en los casos en que esos actos se emitan en forma ilegal o afecten de manera clara los derechos de los servidores públicos de carrera, servidores públicos de libre designación o de particulares en su calidad de aspirantes o candidatos en concursos de selección, conculcando con ello el elemental derecho de ser escuchados, sino que la defensa es necesario enderezarla sólo ante los tribunales federal, cuando la propia ley, fue omisa en aclarar cuales eventos son de naturaleza administrativa y cuales otros de naturaleza laboral.

QUINTA.- Modificación del Recurso de Revocación. Resulta necesaria una reforma legislativa con el fin de modificar el actual recurso de revocación que se prevé en materia de ingreso al Servicio Profesional de Carrera, de manera que a través de la interposición de éste, sea posible combatir cualquier determinación o resolución que ponga fin al proceso de selección.

De esta forma, el recurso administrativo resultaría eficaz y congruente y no sólo combatir aquellas en que resulte ganador un candidato como se prevé en el artículo 76 de la Ley de la materia. Esto es, se podrá impugnar las resoluciones que tengan como objeto concluir el proceso de selección, ya sea aquella por la cual se designe ganador, se declare desierto o se cancele el concurso, considerando entre los actos que la motivan incluso el veto que pudiera establecer el superior jerárquico del puesto en concurso, en su caso, aquél que por cualquier circunstancia presida el Comité Técnico de Selección. Esta pretensión traería consigo la posibilidad de revocar dichas resoluciones garantizándose con ello, como ya lo prevé la ley hacer una

revisión sobre la correcta aplicación del procedimiento que implica el proceso de selección.

SEXTA.- Establecimiento del Recurso de Inconformidad. Se propone una reforma legislativa que adicione un capítulo denominado Recurso de Inconformidad.

A través de este recurso administrativo será posible combatir los actos o resoluciones que emitan las diversas Autoridades en el Servicio Profesional de Carrera en la operación de los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño y de Separación, en perjuicio de los servidores públicos de carrera o de los servidores públicos de libre designación.

De esta forma, la revisión que realice la Secretaría de la Función Pública, en el momento que resuelva el recurso de inconformidad, tendrá como efectos, en caso de detectar irregularidades modificar o revocar dicho actos, o bien confirmarlos si se apegaron a la legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. Compendio de derecho administrativo. Parte general. 4ª edición. México. Editorial Porrúa. 2003.
2. ACOSTA Romero, Miguel. Derecho administrativo especial. Tomo II. México. Editorial Porrúa. 1999.
3. ANDRADE Sánchez, J. Eduardo. Derecho constitucional. México. Editorial Oxford. 2008
4. ANTOINE Tahoces Bartolomé. El servicio público de carrera en las entidades federativas de México, La experiencia franco-mexicana, 1999-2003. México. Editorial Federación Mundial de Ciudades Unidas y el Centro Nacional de la Función Pública Territorial para la Embajada de Francia en México. 2004.
5. ARMIENTA Hernández, Gonzalo. Tratado teórico práctico de los recursos administrativos. 5ª edición. México. Editorial Porrúa. 2001.
6. BARRERA Garza, Oscar. Compendio de amparo. México. Editorial Mac. Graw Hill. 2002.
7. BURGOA Orihuela, Ignacio. El juicio de amparo. 39ª edición. México. Editorial Porrúa. 2002.
8. BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías individuales. 36ª edición. México. Editorial Porrúa. 2003.
9. CARRANCO Zúñiga Joel. El juicio de amparo en materia administrativa. México. Editorial Porrúa. 2008.

10. CASARÍN León, Manlio F. La facultad reglamentaria. México. Editorial Porrúa. 2003.
11. CASTREJÓN García, Gabino Eduardo. Medios de defensa administrativa y fiscal. México. Editorial Cárdenas, editor y distribuidor. 2002.
12. CASTRO, Juventino V. Garantías y amparo. 7ª edición. México. Editorial Porrúa. 1991.
13. CONTRERAS Castellanos, Julio César. Las garantías individuales en México. México. Editorial UNAM-Porrúa. 2006.
14. DEL Castillo Del Valle, Alberto. Segundo curso de amparo. 4ª edición. México. Ediciones Jurídicas Alma. 2005
15. DELGADILLO, Luis Humberto. Elementos de derecho administrativo. Segundo curso. México. Editorial Limusa-Noriega Editores. 2004
16. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge. Derecho administrativo y Administración Pública. México. Editorial Porrúa. 2006.
17. FIX Zamudio, Héctor. Ensayos sobre el derecho de amparo. 3ª edición. México. Editorial UNAM-Porrúa. 2003
18. FÓCIL Ortega, Mario Alberto. El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público. Panamá. Editado por el CLAD. 2003.

19. FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 44ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005.
20. GONZÁLEZ Pérez, Jesús. Derecho procesal administrativo. 2ª edición. México. Editorial Porrúa. 1997.
21. GUERRERO, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, una apreciación administrativa. México. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003
22. HAMDAN Amad, Fauzi. Ensayos jurídicos de derecho constitucional y administrativo. México. Editorial Porrúa. 2008.
23. ITURBIDE Rivas, Arturo. Elementos de derecho procesal administrativo. México. Editorial Porrúa. 2004.
24. IZQUIERDO Muciño, Marta E. Garantías individuales y sociales. México. Editado por la Universidad Autónoma del Estado de México. 2000.
25. LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. Tratado de la facultad reglamentaria. México. Editorial Porrúa. 2007
26. MARGÁIN Manautou, Emilio. El recurso administrativo en México. 6ª edición. México. Editorial Porrúa. 2001
27. MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Derecho administrativo. *Tercer y corto curso*. 3ª edición. México. Editorial Oxford. 2000.
28. MARTÍNEZ Puón, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿para qué? México. Editorial Porrúa. 2005.

29. MERINO Huerta, Mauricio. Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. México. Editado por el Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. y la Secretaría de la Función Pública. 2006.
30. PAZ López, Alejandro y José Guadalupe Mesta G. El recurso de revocación en materia fiscal. México. Editorial ISEF. 2002.
31. PARDO María del Carmen. El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública. México. *Cultura de la Rendición de Cuentas*. Auditoría Superior de la Federación. 2005.
32. SÁNCHEZ Gómez, Narciso. Segundo curso de derecho administrativo. México. Editorial Porrúa. 1998.
33. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las garantías de seguridad jurídica. Colección Garantías Individuales. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003.
34. TENA Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. 37ª edición. México. Editorial Porrúa. 2005.
35. TREVIÑO Garza, Adolfo. Tratado de derecho contencioso administrativo. 2ª edición. México. Editorial Porrúa. 1998.
36. UVALLE Berrones, Ricardo. Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. *Retos y perspectivas*. México. Editorial UNAM. 2000.
37. VALLS Hernández, Sergio y Carlos Matute González. Nuevo derecho administrativo. México. Editorial Porrúa. 2003

HEMEROGRAFÍA:

1. Servicio Profesional de Carrera. Red mexicana de servicio profesional A.C. Volumen I, número 2, México, segundo semestre de 2004. México.
2. Servicio Profesional de Carrera. Red mexicana de servicio profesional A.C. Volumen IV, número 7, México, primer semestre de 2007.
3. Servicio Profesional de Carrera. Red mexicana de servicio profesional A.C. Volumen IV, número 8, México, segundo semestre de 2007.
4. Profesionalización de la Función Pública. Revista de administración pública. Oficina Nacional de Administración y Personal. Número 2. República Dominicana, 2007.

DICCIONARIOS

1. MARTÍNEZ Morales, Rafael. Diccionario Jurídico General. Tomo 2. México, Editorial Iure editores. 2006.
2. MARTÍNEZ Morales, Rafael I. Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho administrativo. Volumen 3. 2ª edición. México. Editorial Oxford. 2000.

LEGISLACIÓN Y DISPOSICIONES JURÍDICAS

1. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.
2. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
3. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
4. Ley de Coordinación Fiscal.
5. Ley del Seguro Social.
6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
7. Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo.
8. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
9. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
10. Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro.
11. Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia nuclear.
12. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
13. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.
14. Ley de Procuraduría Social del Distrito Federal.

15. Lineamientos Generales para integrar y autorizar los Gabinetes de Apoyo en las Dependencias de la Administración Pública Federal y sus Órganos Desconcentrados.
16. Lineamientos para la operación del Subsistema de Ingreso.
17. Acuerdo por el cual se expiden los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública.
18. Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha materia.
19. Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación. Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2010.

PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

1. Tercer Taller de Inconformidades – 2003 Para Capacitación de Proveedores y Contratistas, organizado por la Secretaría de la Función Pública en noviembre de 2003, disponible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/sacn/dginconf/doctos/proveedores_nov2003.ppt, última visita 2 de septiembre de 2009.
2. Página Web de la Secretaría de la Función Pública. Disponible en la liga de internet: <http://www.spc.gob.mx/buscar.asp>, última visita 6 de octubre de 2009.

3. Museo del Servicio Profesional de Carrera, Secretaría de la Función Pública. Disponible en la liga de Internet: <http://www.spcmuseo.gob.mx/conoceMSPC/documentos/memoriaSPC.htm>. Última visita 15 de febrero de 2010