



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE: 871360**

**ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN PREVISTO EN
LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

LIC. ANTONIO BELTRÁN ESCOBAR

DIRECTOR DE TESINA:

MTRO. FERNANDO PAREDES PAREDES

MÉXICO, D.F.

FEBRERO DE 2015

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	IV
CAPITULO I	
Marco Jurídico de los Trabajadores al Servicio de Estado.	
1.1 Análisis del Artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2
1.2 Análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado	6
1.3 Diferencia entre trabajador de base y trabajador de confianza	9
1.4 Ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.....	16
CAPITULO II	
Subsistema de Separación de los Servidores Públicos de Carrera.	
2.1 Análisis del subsistema de separación	22
2.2 Causales de separación del servidor público de carrera previstos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	25
2.3 Causales de terminación de los efectos de nombramiento previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.....	30
2.4 Responsabilidad de los Servidores Públicos contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	36

CAPITULO III

Procedimientos de separación de los servidores públicos de confianza.

3.1 Procedimiento previsto en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	41
3.2 Procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	48
3.3 Procedimiento del subsistema de separación previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera	55

CAPITULO IV

Propuesta de Modificación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento.

4.1 Consecuencias laborales de la separación de los servidores públicos de carrera	61
4.2 Propuesta de lineamientos generales para la separación de los Servidores Públicos de Carrera.	62
4.3 Propuesta de modificación de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado	65
Conclusiones	71
Fuentes de Información.....	74

INTRODUCCIÓN

El 10 de abril de 2003 fue publicada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, su implementación comenzó un año después con la expedición de su reglamento respectivo. Con esta Ley la Administración Pública Federal pretendía lograr contar con servidores públicos profesionalizados que trascendieran más allá de los intereses políticos de los cambios de gobierno y sobre todo que se cumplieran los objetivos de eficacia y continuidad en la administración pública.

El Servicio Profesional de Carrera privilegia el ingreso por el mérito y la carrera administrativa, incorporando elementos de carácter gerencial como la certificación de capacidades, la evaluación del desempeño y uso de tecnologías de la información.

La implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento implicó la transformación de la Dependencias en lo referente a las áreas encargadas de los Recursos Humanos; Sin embargo, al momento de ejecutar el Subsistema de Separación de los Servidores Públicos, se enfrentó la problemática de abordar la naturaleza jurídica de la Ley, ya que los legisladores no plasmaron de manera expresa cual era su naturaleza, ni el carácter que tenían las nuevas disposiciones, no se señalaba si se trataba de ordenamientos de interés público o en su caso de interés social. Esta precisión es muy relevante para saber si se trataba de una Ley de contenido administrativo o una de carácter laboral

Mayor relevancia cobra el determinar la naturaleza jurídica de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y en específico el Subsistema de Separación ya que la propia Ley crea un derecho a los servidores públicos de carrera y es el de *“ser indemnizados en términos de Ley, cuando sean despedidos de manera injustificada”*. Dicha indemnización solo puede ser entendida en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las anteriores imprecisiones normativas abren la puerta a que los procedimientos de separación no sean homogéneos en la Administración Pública Federal y por consecuencia se incrementen demandas y los pasivos laborales en las Dependencias y que además se produzca confusión en cuanto a la competencia de los Tribunales ante los cuales se solventará un eventual juicio.

El presente trabajo es el resultado de una investigación acerca del Subsistema de Separación, contemplado en la Ley del Servicio Profesional de Carrera. A su vez, enmarcaré este estudio con un análisis más vasto respecto al marco jurídico de los trabajadores al servicio del Estado, las causales de separación del servidor público de carrera previstas en la Ley recién mencionada, así como las causales de terminación de los efectos de nombramiento previstas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Se aborda someramente la diferencia entre el trabajador de base y trabajador de confianza, con el ánimo de dejar a la luz las diferencias

(jurídicamente hablando) trascendentales que tiene uno con el otro. Básicamente en este apartado explico el concepto, funciones, *status* jurídico-laboral, así como las normativas y preceptos aplicados a cada uno de ellos.

Se estudia la Fracción XIV, Apartado B, del Artículo 123 de la Carta Magna, en donde se prevén los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Por lo anterior y aunado a ello, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, forma parte de la concentración de análisis en éstas líneas.

Por último se examina el tipo de implicaciones jurídicas, como consecuencia de la separación del cargo de servidor público de carrera. Por todo ello, en las líneas que conforman este trabajo formulo un par de cuestionamientos, mismos que se plantearán como propuestas de modificación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su reglamento, entre las que destacan como puntos de observancia: las consecuencias laborales de la separación de los servidores públicos de carrera, de donde se desprende una serie de sugerencias como lineamientos generales para la separación de los mismos.

Finalmente y asumiendo el estudio previo tanto de teorías como de la legislación mexicana, se extrae y sostiene una serie de conclusiones que resultan ser el postulado central del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO

I. MARCO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE ESTADO

1.1 Análisis del Artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tanto doctrina, legislación y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han explorado el tema del vínculo que se suscita con el Estado y sus empleados, así como la naturaleza jurídica que surge en las relaciones generales de trabajo. Es por ello que en esta parte del tema, nos abocaremos al estudio del Artículo 123 Apartado B de la Carta Magna, analizando las controversias que surge dentro del marco normativo que sustenta la relación jurídica entre el Estado y los Servidores Públicos del Servicio Profesional de Carrera.

El 5 de diciembre de 1960, por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, se adicionó al Artículo 123 constitucional el Apartado “B”, que contiene la declaración de los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los gobiernos del Distrito y Territorios Federales (estos últimos fueron convertidos en Estados por Decreto, publicado en el Diario Oficial con fecha 8 de octubre 1974). ¹En la exposición de motivos del proyecto del Apartado “B” del Artículo 123, se dijo:

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que

¹ <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/683/6.pdf>

aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimo colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores dentro de las garantías al trabajo –que consigna el antes citado Artículo 123–, con las diferencias que naturalmente derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

“Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: (...)” es como da inicio el Apartado B del Artículo que titula ésta sección, mismo que desde una perspectiva muy singular, contempla únicamente a trabajadores del Estado de rango federal, o por lo menos no hace una especificación concreta en lo que respecta; seguidamente y de forma estructurada, a lo largo de las XIV fracciones que conforman el Apartado B de éste Artículo, se desglosan las condiciones en las que se someterá y por la cuales será visto el Servidor Público.

Se puede presumir que los legisladores han procurado –a lo largo de la existencia del Artículo 123 constitucional– separar de manera formal entre los trabajadores en general contemplados en el Apartado “A” y los trabajadores al servicio del Estado comprendidos en el Apartado “B”. Tal ha sido el propósito de identificar dichos Apartados, que crearon una normatividad respecto de la relación generada entre el Estado y sus trabajadores (Servidores Públicos), equivalente a

la presunción de que ambas son relaciones de trabajo distintas y por ende reguladas y tratadas de una manera diferente.

Ante ello comparto las líneas de Andrés Serra Rojas en cuanto a la relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, que a la letra dice:

“(…) en términos generales, existe una relación de trabajo entre el poder público y sus servidores, también lo es que esta relación no tiene las características de un verdadero contrato de trabajo, tal como está previsto en nuestra Ley Laboral, puesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital del trabajo con factores de la producción, o sea, en funciones económicas, o que no sucede tratándose del poder público, y de sus empleados, atenta nuestra organización política y social, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para convivencia de los componentes de la sociedad”²

Deliberadamente o no, los legisladores no se condujeron, ni abordaron el tema con determinación, en razón del Apartado B del Artículo 123; ya que la falta de atención a la conceptualización de la figura del trabajador de confianza – previsto en la fracción XIV, del Apartado y Artículo en mención– genera confusión e incertidumbre jurídica, así como déficit de homogeneidad y cuidando futuros y posibles procesos, y derechos que son adquiridos por él mismo, en contraste con

² Serra Rojas, Andrés, Panorama de la Administración Pública Federal, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 308.

los trabajadores de base, de ésta forma es que aprecio una falta de equilibrio jurídico.

El Apartado “B”, es redactado de una forma desventajosa para los trabajadores de confianza ya que previene, “La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”, solo otorga estos derechos, por lo que no previene el mínimo derecho a la estabilidad en el empleo, ni a indemnizaciones por despidos injustificados, y se supone que el espíritu del Artículo 123 es tutelar de los derechos de los trabajadores.³

La fracción XIV del Apartado “B”, expresada en términos positivos, implicaría la pérdida absoluta de la estabilidad en el empleo para los trabajadores de confianza a los que sólo se les reconocerían medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social.

Para efectos de este trabajo es importante resaltar que el Apartado B del Artículo 123, escuetamente tutela algunos derechos a los trabajadores de confianza y los podemos resumir de la siguiente manera:

1. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza
(deduciendo que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

³<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/10.pdf>

Estado, mismo que será atendido en el próximo Apartado de ésta investigación)

Las personas que los desempeñen (cargos considerados de confianza)

2. Disfrutarán –únicamente- de las medidas de protección de salario y,
3. Gozarán de los beneficios de la seguridad social.

1.2 Análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este Apartado se desprende que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tiene por objeto coadyuvar a la realización del mejoramiento de la administración del personal al servicio del Estado, tendiente a regular lo referente al Estado y sus trabajadores, buscando mejores condiciones para estos en su relación jurídica de trabajo.

Podemos presumir que a partir de ésta Ley, es permisible aproximarnos a un derecho burocrático integrado por el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Sin embargo, considero que las disposiciones que integran ésta Ley, no agotan en todo su esplendor la regulación jurídica deseable y relevante para el vínculo entre aquel y éstos, así como para la determinación más aproximada que exige debidos derechos y obligaciones respectivamente.

Es dable reconocer que gracias a ésta Ley, se acentúo la calidad de servidores públicos. Tomando como punto de partida, el inicio del Aparado “B” del Artículo 123 Constitucional y Artículo 3° de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, destaca un dato importante para diferenciar el derecho burocrático del derecho laboral en general.

El nombramiento, un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades. Es el documento por el que se designa a una persona, por autoridad competente, para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. De acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores del Estado dicho documento deberá señalar el nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y el domicilio del trabajador desinado, los servicios que éste deberá prestar, el carácter del nombramiento (definitivo, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada), la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y las demás prestaciones que deban cubrirse al trabajador, así como el lugar en el que éste prestará sus servicios.⁴

Ahora bien, en caso de cargos o categorías de nueva creación, se deberá especificar si el empleo es de base o de confianza⁵, tal particularidad permitirá determinar el régimen legal aplicable a través del nombramiento; puede acreditarse también por el hecho de que el sujeto figure en la lista de raya como antes se mencionó.

⁴Cfr. Artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁵Cfr. Artículo 7 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En ésta línea, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado⁶ tajantemente deja a la luz su consideración respecto a la relación jurídica en comento, pues se percibe que ésta relación se establece entre el trabajador de base y el titular de la dependencia correspondiente. Alberto Trueba Urbina, considera que la relación se establece directamente entre el órgano estatal y el servidor público, porque los titulares de las dependencias son únicamente representantes del órgano estatal.⁷

1.3 Diferencia entre trabajador de base y trabajador de confianza.

La Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, fecha de su promulgación por el presidente Pascual Ortiz Rubio, en su texto original contenía sólo dos referencias a los que hoy denominaríamos “trabajadores de confianza”, antes, preferencia, “empleados de confianza”.⁸ La primera aparecía en el segundo párrafo del Artículo 4º, que después de definir al patrón precisaba:

Se considerarán representas de los patrones, y en tal concepto obligan a éstos en sus relaciones con los demás trabajadores: los

⁶ A lo largo de la investigación me referiré a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, únicamente como Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁷ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 3ra Ed., Porrúa, México 1975, p. 124.

⁸ Serra Rojas, Andrés, *Panorama de la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 285.

directores, gerentes, administradores, capitanes de barco y en general, las personas que en nombre de otro, ejerzan funciones de dirección o de administración.

La segunda referencia de origen se encuentra en el Artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo donde ya se utiliza la expresión “empleado de confianza”. Dice así:

Las estipulaciones del contrato colectivo se extienden a todas las personas que trabajen en la empresa, aun cuando no sean miembros del sindicato que lo hayan celebrado. Se podrá exceptuar de esta disposición a las personas que desempeñen puestos de dirección y de inspección de las labores, así como a los empleados de confianza en trabajos personales del patrón, dentro de la empresa.

De aquí podemos atender que en estos textos originales aparecen las figuras del representante del patrón y del empleado de confianza en trabajos personales del patrón dentro de la empresa. Lo primero tenía por objeto comprometer al patrón con los actos de sus representantes y la condición de éstos deriva de la denominación del puesto: directores, gerentes, administradores, etcétera, con lo que se seguía, bien un criterio formal o bien el que derivase del ejercicio de funciones de dirección o de administración.

En la Ley Federal del Trabajo la subclasificación afecta también a los de confianza, ya que establece una categoría superior que denomina “representantes

del patrón”⁹, lo que implica limitaciones a sus derechos particularmente en materia de participación en las utilidades que se les niega a los representantes y se limita los demás trabajadores de confianza.

En lo concerniente a los trabajadores al servicio del Estado, en el Apartado “B” del Artículo 123 constitucional, sólo se menciona a los trabajadores en general y en la fracción XIV a los de confianza. El problema es que la misma Ley desliza categorías.

La diferencia principal entre el trabajador de confianza y el de base, radica en las funciones de carácter general. Ya que, basta que un trabajador –siguiendo a la letra el Artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo– desempeñe una de las funciones expresadas en el Artículo 9° (LFT) para que se entienda que es de confianza, sin necesidad de que tenga a su cargo todas las actividades de la empresa (en éste caso del Estado). Para ello el legislativo destaca que no todo acto de dirección implica confianza porque de lo contrario, de no ser funciones de carácter general, “ocurriría que únicamente los trabajadores de la categoría inferior o más simples serán trabajadores de base o de planta”.¹⁰

J. Jesús Castorena plantea que el trabajador de confianza es la persona física a quien el patrón confía el despacho de sus negocios y lo enviste, total o

⁹Cfr. Artículo 11° de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁰ Artículo 9° de la Ley Federal del Trabajo.

parcialmente, de facultades generales respecto del personal de la empresa, de dirección, administración, inspección, vigilancia y fiscalización”¹¹.

Para Trueba Urbina, las funciones de confianza comprenden todas las funciones de la empresa, establecimiento o negocio, ya que el ejercicio de las mismas actividades en forma, específica o concreta no le dan a tales funciones el carácter de confianza;¹² Con lo anterior parecería tratar de justificar el concepto “de carácter general”.

La alternativa, ante estas confusiones conceptuales parecería derivar hacia una adecuada descripción de los puestos de confianza que ponga de manifiesto que no siempre la facultad de mando implica confianza sino en la medida en que afecte en lo general y no a una actividad específica. En ésta tesitura, entiendo que la categoría de confianza no expresa necesariamente mayor jerarquía, no es una función de un solo trabajador y ésta puede ser ejercida por un equipo.

La Ley Federal del Trabajo observa la siguiente definición del trabajador de confianza en su Artículo 9°:

La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

¹¹ Castorena, J. Jesús, Tratado de Derecho Obrero. Edit. Jans. México, D.F; p. 17.

¹² Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 3ra Ed., Porrúa, México 1975, p.132.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Observando ahora la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado precisa lo siguiente:

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

Artículo 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base.

Artículo 5o.- Son trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo (...)

III. En el Poder Legislativo (...)

IV. En el Poder Judicial (...)

Artículo 6º. Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior¹³ y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.

Ante ello, cabe preguntarnos ¿cuál es la situación jurídica en que se encuentra el trabajador de confianza? ya que, tras la ínfima contemplación a ésta figura, o en su defecto, bajo la óptica de un evidente desapego de observancia por parte del cuerpo legislativo, es menester indicar que el primer yerro para éste, deriva del propio precepto que lo contempla en el Artículo 9º de la Ley Federal del Trabajo. Aparentemente insinúa un esfuerzo por oscurecer su definición, ya que

¹³Cfr. Artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

no incluye todas las situaciones en que el trabajador de confianza se puede enmarcar, tampoco es muy claro en el siguiente enunciado “...cuando se tenga carácter general...” ésta parte es sumamente turbia por el grado de amplitud interpretativa que tiene el vocablo “general” –por sí mismo–.

Por si fuera poco, además de lo confuso de su definición, sus limitantes jurídicas se extienden. Para esto cito el Artículo 183 de la Ley Federal de Trabajo:

“Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta Ley.”

En consiguiente, me parece muy atinada la observación que hace Néstor de Buen, en concordancia con éste Artículo recién citado, pues dice que: el ejercicio del derecho de huelga es privilegio de la mayoría de los trabajadores¹⁴ y por una parte los trabajadores de confianza no son nunca mayoría y no es fácil pensar que los demás trabajadores pudieran apoyarlos dadas las dificultades presumibles entre los de confianza y los de planta.¹⁵

¹⁴ Fracción II, Artículo 451 de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁵ De Buen, Néstor, “Derechos del trabajador de confianza”, *Nuestros Derechos*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p.62.

Sujeto a esto, el Artículo 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado estipula:

“Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales.”

De aquí podemos desprender deductivamente la oscilación de derechos entre el trabajador de confianza y el de base.

Por otro lado, el Artículo 185 de la Ley Federal del Trabajo indica que es motivo de rescisión de trabajo si existe un motivo *“razonable”* de pérdida de confianza aun cuando no coincida con las establecidas en el Artículo 47 de la citada Ley, de esto se dispara una gran incertidumbre jurídica y falta de estabilidad para el trabajador de confianza.

Respecto a los trabajadores de base el Artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresa lo siguiente:

“Los no incluidos en la enumeración anterior¹⁶ y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino

¹⁶ Refiriéndose al 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

Al respecto la Suprema Corte señala el siguiente criterio:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA CLASIFICACIÓN DE BASE O CONFIANZA DE LOS PUESTOS CREADOS DESPUÉS DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SE DETERMINA EXPRESAMENTE POR LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE FORMALICE SU CREACIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 7º DE DICHO ORDENAMIENTO.

De la fracción XIV del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que la Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, se advierte que el legislador ordinario tiene total libertad para determinar dichos cargos; por tanto, conforme al Artículo 7o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 28 de diciembre de 1963, al crearse categorías o cargos no comprendidos en su Artículo 5o., la clasificación de base o confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación; consecuentemente, es suficiente que una Ley publicada posteriormente a aquella, que determine que una categoría o cargo no comprendido en el mencionado Artículo 5o., se crea con la calidad de base o de confianza, para que así deba ser considerado, sin que sea necesario acreditar las funciones inherentes a la plaza, pues el fundamento para que una categoría o cargo sea considerado de base o confianza desde su creación, se encuentra en el Artículo 7o. y, en tal supuesto, únicamente se requiere que la Ley publicada con posterioridad a la referida Ley federal cree categorías o cargos de confianza para que deban considerarse con tal calidad. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. ([TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 3; Pág. 2281)

De manera congruente con el anterior criterio, la Suprema Corte de Justicia ha emitido criterios en el sentido de que la calidad de trabajador de base a de

confianza no se adquiere solo por el nombramiento, sino que se debe atender a las labores que realizan.

1.4 Ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento.

El Servicio Profesional de Carrera es en nuestros días un elemento democratizado de la función pública, pues uno de sus rasgos más característicos es el de separar la función pública de la actividad partidista¹⁷

El 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la federación el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. En se establece la implantación del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal, asignándosele la dirección de este servicio a la anteriormente llamada Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió de nombre, con el decreto, a Secretaría de la Función Pública.

¹⁷ Juárez, Mejía, Godolfino, Humberto, *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, Porrúa, México, 2008. p. 108.

La Ley del Servicio Profesional consta de cuatro títulos: el primero, “Disposiciones generales”; el segundo, “De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema”; el tercero, “De la estructura del sistema del Servicio Profesional de Carrera”; y el cuarto se refiere al recurso de revocación, así como a los tribunales competente para conocer controversias derivadas de aplicación de la Ley. Aunque no obliga al sector paraestatal la aplicación de la Ley, si se señala que las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera, tomando como base los principios de la Ley.¹⁸

El segundo párrafo del Artículo 1° de la Ley en mención, indica que el ámbito de aplicación de la misma son las entidades del sector paraestatal prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Así mismo ésta Ley, indica cuáles serán los principios rectores de que habrán de observarse en para una debida ejecución de los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

El objeto entonces de la Ley en vista consiste en “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”, en el Artículo 2° se define el Sistema del Servicio Profesional de

¹⁸Cfr. Segundo párrafo, Artículo 1° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Carrera como un “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. En éste mismo artículo se establece las autoridades encargadas de hacer funcionar el sistema, de esta manera se señala que dependerá del Ejecutivo, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y cada una de las dependencias de la administración pública tendrá a cargo la operación del mismo.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento contemplan los derechos de los servidores públicos de carrera, así como sus obligaciones; de igual manera dichos ordenamientos legales contemplan en su parte respectiva el Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, en dónde se considera desde el ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacitación, evaluación del desempeño, separación, control y evaluación¹⁹; la propia Ley los precisa atendiendo cada uno de los supuestos de forma particular.

En la Ley en cita podemos identificar tres tipos de trabajadores de la Administración Pública Federal, los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno un tratamiento distinto con respecto al sistema.

Los trabajadores de base no fueron incluidos dentro del Sistema de Servicio Profesional, aunque la Ley no excluye que puedan ingresar, siempre y

¹⁹Cfr. Artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

cuando se sujeten a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento, teniendo además que pedir licencia o separarse de la plaza que ocupan, estando imposibilitados para permanecer en activo en ambas situaciones²⁰.

El servidor público de carrera será la persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeñe un cargo de confianza en alguna dependencia²¹. Este servicio ingresará al Sistema de Servicio Profesional a través de un concurso de selección, y sólo podrá ser nombrado y removido de acuerdo con lo previsto en la Ley²².

En la misma vertiente es de suma importancia las especificaciones en relación al Consejo Consultivo (tanto en la Ley como en el reglamento), pues es un órgano de apoyo para el Sistema de Servicio Profesional. Éste órgano funciona como un mecanismo consultivo, así como de propuesta de mejoras para el Sistema de Servicio Profesional, pero carece de facultades de decisión. No obstante esta limitación, puede llegar a ser reubicada como cierta “utilidad” la cual radica en que permite que representantes de la sociedad civil tengan intervención de dicho sistema, lo cual puede traducirse en un mecanismo de vigilancia social.

²⁰Cfr. Artículo 6° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

²¹Cfr. Fracción IX, Artículo 3° Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

²²Cfr. Artículo 4° Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Es un gran avance que en México se cuente ya con una Ley que instaura el Servicio Profesional de carrera a nivel federal, porque manifiesta la intención del Congreso y del Ejecutivo de profesionalizar el servicio público. Este esfuerzo sería conveniente que se realizara también en las entidades federativas que no cuenten con un esquema semejante. De cualquier forma, es importante que los actores encargados de implementar el Sistema de Servicio Profesional sean conscientes que no se trata de la primera vez que se intenta hacerlo, por lo cual será importante tener presente los obstáculos que en un momento dado, no permitieron la existencia del servicio civil, tomando en cuenta las experiencias anteriores se podrá lograr que el sistema mencionado se haga una realidad tangible y no sólo legal.

Por lo que en el siguiente capítulo se abordará el subsistema de separación de los servidores públicos de carrera; De igual manera, los efectos de terminación del nombramiento prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las Sanciones en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalando la naturaleza jurídica de la terminación de la relación laboral, ya sea administrativa o laboral, con la finalidad de ir decantando las responsabilidades administrativa y la responsabilidad laboral.

CAPÍTULO II

SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

II. SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA

2.1 Análisis del subsistema de separación.

La Real Academia Española, respecto del vocablo *subsistema* toma en cuenta los dos términos que la componen, y es el siguiente: *Sub-*. Su significado es “bajo” o “debajo de”; en acepciones traslaticias puede indicar inferioridad, acción secundaria, atenuación, disminución²³. Por otro lado la palabra *sistema*.- tiene varias acepciones de las cuales, para efectos de la presente investigación prefiero inclinarme por ésta: Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí²⁴.

Como se aprecia con las terminaciones recién pactadas, sus connotaciones cuentan con distintos matices y enfoques, en observancia a ello, infiero que se habla de un subsistema de separación, cuando el servidor público es sometido a una interrupción en sus actividades laborales, la cual según la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su Reglamento debe ser consecuencia de un procedimiento metódicamente instruido con base en reglas claras y que no contravengan a la Ley mencionada.

²³ Real Academia Española <http://www.rae.es>

²⁴ *Ibíd.*

Cabe precisar que el Subsistema de Separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema de Servicio Profesional o, se suspenden temporalmente sus derechos²⁵. Ahora bien, por separación del Servidor Público de Carrera se entenderá, la terminación de los efectos del nombramiento, o las situaciones por lo que dicho nombramiento deja de surtir efectos²⁶. Bajo estas referencias recién señaladas, me llama la atención el tono y estilo, en que la propia Ley confunde el término en el que éste supuesto de “separación” es visto. Pues los legisladores – aparentemente– se aventuraron con el uso de los significados conceptuales de las palabras, de tal suerte que se logra distorsionar la finalidad de la separación del Servidor Público ante sus actividades estatales.

Para ello me permito enumerar los siguientes supuestos con amparo en la concepción y precisión de la Real Academia Española, en los que considero que hay un fallo en relación al encuadre de palabras utilizadas por el legislativo:

- 1) Separación (separarse): Establecer distancia, o aumentarla, entre algo o alguien y una persona, animal, lugar o cosa que se toman como punto de referencia. Privar de un empleo, cargo o condición a quien lo servía u ostentaba.
- 2) Terminación (terminarse): Poner término a algo.

²⁵ Fracción VI, Artículo 13, Ley del Servicio Profesional de Carrera.

²⁶ Artículo 59, Ley del Servicio (...) *Ob. Cit.*

Presumo que en estos dos términos que la propia Ley establece al momento de describir el subsistema de separación, hay un choque de ideas, pues, planteando el significado textual de la palabra *terminación* (arriba mencionada), bajo mi interpretación se mantiene muy alejada del título del propio subsistema: *separación*. Se habla de terminación cuando existe un término que concluye con algo, en éste caso con la relación laboral de un Servidor Público.

Una vez establecido el panorama conceptual, nos ocuparemos en observar los alcances e importancia del subsistema de separación.

El Subsistema de Separación se integra por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público de carrera deje de surtir efectos, sin responsabilidad para la dependencia, así como si procede autorizar a un servidor público de carrera titular para que deje de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal, y lo relativo a la suspensión de los efectos de su nombramiento.

Los alcances del subsistema de separación de carrera se encuentran delimitados por de ciertos procesos que permiten indicar el procedimiento que se deberá seguir para que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos. El Artículo 60 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal enuncia siete causales por las cuales el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias.

Por ahora cabe concretar en esta primera parte del tema que, la importancia del significado ideal de los términos, juega un papel importante en la materia, ya que el uso debido de las locuciones permitiría delimitar un encuadre más preciso en el área. Pues la falta de atención a ello, ha generado –entre otras cosas– una serie de confusiones y al mismo tiempo, desencadenó una progresión de enigmas jurisdiccionales.

2.2 Causales de separación del servidor público de carrera previstos en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional de Carrera ha demostrado ser un tanto antagonista en relación a su debida ejecución ya que uno de los principales objetivos es garantizar una estabilidad a los servidores públicos sin necesidad de ser sujetos a un “cambio” por razones políticas en tiempos de cambios de gobierno o por causas y procedimientos no previstos en la Ley a su cargo. Los supuestos por los cuales pueden ser removidos, forma parte de los siete Subsistemas que integran al Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, denominado Subsistemas de Separación.

Ahora bien, el Subsistema de Separación se integra por los procedimientos previstos para que el nombramiento de un Servidor Público de Carrera deje de surtir efectos sin responsabilidad para la dependencia; así como el de las

licencias, previsto para que un servidor público deje de desempeñar las funciones de su puesto de manera temporal.

En lo que respecta a este subsistema de separación, está integrado por los procesos que permiten determinar el procedimiento a seguir para que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos. Para ello, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en Artículo 60 contempla 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 esta Ley le asigna;*
La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
 - V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;*
 - VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y*
 - VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.*
- (...)*

Atendiendo al primero de los supuestos, la *renuncia* es la manifestación libre y expresa de voluntad, en éste caso por parte del Servidor Público de

Carrera, para dar por terminada su relación de servicio público con el consentimiento de quien esté facultado para aceptarla. Ello representa una causal de extinción de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Poder Ejecutivo Federal.

Cabe mencionar que el requisito de aceptación de la renuncia en estricto derecho no se podría exigir ya que la renuncia es un acto unilateral de la voluntad, lo anterior lo mencionó con base en el criterio plasmado en tesis de jurisprudencia que transcribo a continuación:

Octava Época
Registro: 226385
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990
Materia(s): Laboral
Tesis:
Página: 625

RENUNCIA AL TRABAJO. NO NECESITA REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.
La renuncia de trabajo es un acto unilateral de voluntad del empleado que extingue el vínculo contractual, sin que pueda requisitarse este tipo de decisiones emanadas de una intención personalísima, constituyendo además el ejercicio de una facultad establecida en el artículo 53, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo.

En atención a la anterior tesis se aprecia que con la declaración unilateral de la voluntad por parte del trabajador se puede extinguir la relación laboral, claro está que esto no extingue las posibles obligaciones o derechos que surgieron de la propia relación laboral.

En virtud al supuesto de *defunción*, el hecho de ser considerado éste como parte de una causal de separación es un tanto estéril, puesto que, desde mi punto de vista, no es necesaria su contemplación literal en el cuerpo normativo. Se sobrentiende que una persona requiere estar viva para poder ser sujeto a derechos y obligaciones, sin embargo, el legislativo considera como un medio de aseguramiento de baja en el Registro Único del Servicio Profesional de Carrera.

Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones -que esta la propia Ley asigna- lo anterior en referencia a lo contenido en el Artículo 11 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que enumera una serie de obligaciones, me permito transcribir el Artículo en mención textualmente debido a su importancia ya que en caso de incumplimiento de estas obligaciones puede dar motivo a que el nombramiento de un servidor público deje de surtir efectos:

Son obligaciones de los servidores públicos de carrera:

- 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;*

- 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.*

Como se puede observar las obligaciones para los Servidores Públicos contenidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, son casi idénticas a las obligaciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por las que en caso de no observarlas el servidor público puede ser destituido del puesto según lo establece el Artículo 53, fracción IV de la Ley en cita; Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado previene causales de terminación de los efectos del nombramiento por incurrir en conductas muy

similares a las establecidas en los dos ordenamientos antes mencionados; sin embargo, las consecuencias son en algunos casos de naturaleza administrativa y otras de naturaleza laboral según corresponda a la Ley aplicable.

2.3 Causales de terminación de los efectos de nombramiento previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Una vez analizado –de forma escueta– el subsistema de separación y el punto consecutivo, entiendo que hay: ciertas proposiciones que por su naturaleza son primeras, inmediatas, evidentes, verdaderas. Son primeras en el sentido de que no hay otras anteriores a ellas en que puedan fundamentarse; son inmediatas porque enuncian aspectos del ser mismo y se conocen sin la intervención de ningún término medio; son evidentes porque no hay ninguna otra proposición más notoria que ellas, y son verdaderas porque de ellas depende la verdad de toda demostración, siendo en cambio indemostrables.²⁷

Con éste sucinto pasaje de Beuchot, me pregunto qué papel juega la “*terminación de los efectos del nombramiento para el Servidor Público*”, ya que existe un listado que contempla las causales para llevar a cabo éste efecto. Sin embargo resultan ser lo suficientemente vagas y escasas, que terminan distrayendo la observancia y una válida argumentación para su manejo. Para

²⁷Beuchot, Mauricio, *Introducción a la lógica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008, pp. 17-18.

intentar demostrarlo citaré los siguientes dos Artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I.- Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

II.- Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

III.- Por muerte del trabajador;

IV.- Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra

sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.

c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.

e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.

g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.

h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.

i) Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.

j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el Jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro

de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

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

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

Artículo 46 Bis.- Cuando el trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del Artículo anterior, el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del Sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y

de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, una copia al trabajador y otra al representante sindical.

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

Hay que prestar atención y tomar en cuenta que no existe un Apartado Especial que determine qué tipo “*incapacidad física*” resultará ser la responsable para que el Servidor Público, termine con sus funciones. Además se antepone arrebatadamente la premisa -como Beuchot lo menciona- deductiva de que una persona con incapacidad física no puede aspirar a ser Servidor Público. Ya que si esto resulta ser motivo para que éste concluya con su nombramiento, evidentemente será razón para que un sujeto que cuente con éstas características no figure en ésta área.

Dejando por un lado la discriminación latente en este punto (Fracción IV Artículo 46), resaltemos que no existe un catálogo especial que establezca qué discapacidades pueden llegar a limitar totalmente a una persona para la ejecución de sus labores. Primeramente se requeriría de un estudio particularizado –y sin afán de acotar las capacidades de nuestros representantes legislativos– bajo el

estudio y supervisión de médicos especializados que indiquen las razones por las cuales un individuo no podría realizar tal o cual actividad.

Los efectos del nombramiento expedido a un trabajador para que labore a favor del estado, pueden ser cesados mediante dos procedimientos que en el siguiente capítulo se abordará con mayor precisión. Sin embargo, en este punto es importante mencionar que un procedimiento es por conducto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y otro por el Titular de la Dependencia.

Si bien, la Ley Burocrática prevé que para cesar los efectos del nombramiento, tratándose de las hipótesis previstas por la fracción V, del artículo 46, habrá que demandarlo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cierto es que este procedimiento no es usual, pues mediante jurisprudencia se ha determinado que no es necesario que el Titular acuda ante el Tribunal para demandar el cese del nombramiento, sino que directamente lo puede determinar él cuando la causal esté acreditada de manera fehaciente; ya que, en el supuesto de que el trabajador afectado interpusiera la demanda respectiva ante el Tribunal, el apoderado o el representante del Titular haría valer dicha causal en vía de excepción.²⁸

²⁸ León Magno Meléndez George. *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*. Editorial Porrúa. México 2005. P. 243.

2.4 Responsabilidad de los Servidores Públicos contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La responsabilidad administrativa surge en el año 1982, cuando se llevó a cabo la transformación del Título Cuarto original de la Constitución Federal al concretarse en él cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de su encargo; uno de éstos era precisamente la responsabilidad administrativa.²⁹

El Artículo 108 de la Constitución Mexicana de 1917 hacía referencia no sólo a los delitos comunes y a los delitos oficiales, sino también a las “faltas u omisiones” oficiales cometidas por los servidores públicos en el desempeño de sus encargos, sin que se determinara la forma como debían ser investigadas, juzgadas y sancionadas. De esta manera, el procedimiento de responsabilidad administrativa establecido con motivo de la reforma constitucional administrativa, así mismo con razón de la reforma constitucional introducida en 1982, vino a ser la especie encargada de analizar y sancionar las llamadas “faltas u omisiones; pero había que sacarlas de ese estado de generalidad y vaguedad y darles la concreción y precisión necesaria que hicieran posible las descripción de ciertas conductas que se asimilaran a falta u omisión administrativas.³⁰

Para esto, el título cuarto de la Carta Magna actual contempla: a quienes se reputarán como servidores públicos, señalando puntualmente que serán

²⁹ Juárez, Mejía, Godolfino, Humberto, *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, Porrúa, México, 2008, p.75.

³⁰ *Ibidem*, p. 76.

acreedores de “determinada responsabilidad” ya sea por actos u omisiones en el desempeño de sus respectivas funciones.³¹ Considero que ésta última parte de *actos u omisiones*, guardan un estado de generalidad y vaguedad, por lo que no vendría nada mal que el legislativo trabajara con el afán de perpetuar un enfoque más específico y descriptivo al respecto. Y ésta ha sido la parte difícil pues las llamadas “obligaciones” de los Servidores Públicos contemplada en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicable a los servidores públicos de los órganos de gobierno del D. F.; y 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en ocasiones se confunde con los delitos de los servidores Públicos contemplados en los títulos Décimo y Décimo primero, capítulo I, del libro Segundo del Código Penal Federal, y con algunas conductas de las señaladas en el Artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A continuación plantearé una de las discrepancias con mayor trascendencia en la materia, pues desde mi punto de vista aún no se logra definir en qué tipo de responsabilidad (administrativa, penal, política) se someterá el Servidor Público, pues en la mayoría de ellas resulta ser repetitiva la idea, lo cual nos puede llevar a una combate jurisdiccional y por ende un mal proceso.

³¹ Cfr. Artículo 108, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LFRASP	Código Penal Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	LFTSE	LSPC
Artículo 8°	Títulos Décimo y Decimoprimer del Libro Segundo	Artículo 109	Artículo 46	Artículo 60
Da lugar a las sanciones establecidas en el Artículo 13 del ordenamiento en cita, consistentes en amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, las cuales se determinan mediante el procedimiento administrativo.	Tipifica los delitos cometidos por servidores públicos, cuyas sanciones consisten en privación de la libertad, multa, destitución o inhabilitación.	Incurrir en responsabilidad política los servidores públicos señalados en su Artículo 110 ³² cuando en el ejercicio de sus funciones cometan actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones que se impondrán por tal motivo son la destitución y la inhabilitación del funcionario para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.	Enumera las causales por las que deja de surtir efectos el nombramiento de un trabajador sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. (causales que fueron señaladas en este trabajo en el capítulo 2.3)	Establece los supuestos en que el nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias. (causales que fueron señaladas en este trabajo en el capítulo 2.2)

Fuente: Elaboración propia.

Si tomamos en cuenta el cuadro arriba señalado, podemos inferir que, la misma conducta puede ser juzgada como delito o como responsabilidad política o

³²Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las Leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

falta administrativa, y además puede ser causal de terminación de los efectos del nombramiento del trabajador de confianza al servicio del Estado, lo cual puede dar lugar a una serie de conflictos normativos procesales. La carencia de interés por la construcción de un modelo jurídico eficaz en la materia es evidente, Ferrajoli dice que una Constitución [y normas en general] puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y no pasar de ser un pedazo de papel, si carece de técnicas coercitivas –es decir, garantías– que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo.³³

Con la falta de claridad en las responsabilidades en que puede incurrir un Servidor Público y sobre todo la materia y proceso al que será sometido el mismo, genera una nubosidad y desconfianza procesal para su desahogo, por tal motivo en el siguiente capítulo se analizarán los procedimientos de separación de los servidores públicos y ante quien se solventa dicho proceso.

³³ Cárdenas, Gracia, Jaime F., *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p.85.

CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTOS DE SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA

III. PROCEDIMIENTOS DE SEPARACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CONFIANZA

3.1 Procedimiento previsto en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Como ya se ha hecho mención anteriormente en este trabajo los efectos del nombramiento expedido a un trabajador para que labore a favor del estado, pueden ser cesados mediante dos procedimientos: por conducto del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y por el Titular de la Dependencia.

Si bien es cierto lo que, argumenta Rafael Martínez³⁴, que la Ley específica excluye a los trabajadores de confianza de su régimen y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido su carencia de derecho a la estabilidad en el cargo como los trabajadores de base, también se ha declarado que su separación debe hacerse con base en la Ley y justificadamente, es decir, una baja o despido injusto puede dar lugar al amparo a favor del trabajador.

Con fundamento en lo estipulado por el Artículo 8° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Artículo 5° de la misma, podemos encontrar una contradicción sobresaliente. Pues cuando el quinto artículo les otorga cierto carácter a los trabajadores (de confianza), el octavo los excluye del

³⁴ Martínez, Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Colección de textos jurídicos universitarios, Oxford University Press Harla México, México, 1997, p. 313.

régimen de la Ley. Por ende, es casi inexistente la presencia de los trabajadores de confianza en ésta Ley.

Ahora bien, este compendio legal en sus primero tres artículos enuncia una serie de lineamientos descriptivos de aplicación, los cuales resultan ser incongruentes desde sus iniciales y aventajadas palabras, para lo cual me permitiré citar textualmente los preceptos en mención:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo los órganos competentes de cada Cámara asumirán dicha relación.

Artículo 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento

*expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.*³⁵

Si prestamos atención el Artículo 1º, proyecta literalmente una *observancia general* para todos los trabajadores (posterior a ello, enuncia las dependencias). Sin embargo es tan manifiesto su afán por generalizar el ámbito de aplicación de ésta Ley, que concluye con una alusión que incluye (al título de trabajador) a todos aquellos que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De la simple lectura de Artículo 1 se podría presumir que habla de todo tipo de trabajadores en el servicio público, es decir: base y de confianza; Sin embargo la Suprema Corte de Justicia ya dilucido dicha interrogante a través de la siguiente jurisprudencia:

Novena Época
Registro: 170891
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Noviembre de 2007
Materia(s): Constitucional, Laboral
Tesis: 2a./J. 205/2007
Página: 206

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la diversa XIV, se advierte que los

³⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuírseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la norma constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental.

Por otro lado, me parece importante dejar a la luz lo que Sergio García Ramírez identifica, es: un dato importante para diferenciar el derecho burocrático del derecho laboral en general: el “nombramiento”, un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades. Al referirse al nombramiento, desde una perspectiva forma, Acosta Romero³⁶ indica que es el documento por el que se designa a una persona, por autoridad competente, para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. Dicho documento deberá señalar el nombre, la nacionalidad, la edad, sexo, el estado civil y el domicilio del trabajador designado, los servicios que éste deberá prestar [y en general todo lo señalado por el Artículo 15 de

³⁶ García, Ramírez, Sergio, *Los derechos de los servidores públicos*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002. p.8.

LFTSE]. Hay que tomar en cuenta que, para fines laborales, la propia Constitución se refiere a otros servidores públicos que desarrollan funciones específicas.³⁷

Por lo que respecta al cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores de base, “el jefe superior de la oficina procederá a levantar acta administrativa, con intervención del trabajador y un representante del sindicato respectivo, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del trabajador afectado y las de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, la que se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiendo entregarse en ese mismo acto, copia al trabajador y otra al representante sindical. Si a juicio del titular procede demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento del trabajador a la demanda se acompañarán, como instrumentos base de la acción, el acta administrativa y los documentos que, al formularse ésta, se hayan agregado a la misma (Artículo 46 bis LFTSE)³⁸

El procedimiento para resolver las controversias relativas a la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se desarrollará en la siguiente forma: la Dependencia presentará por escrito su demanda, acompañada del acta administrativa y de sus documentos a que alude el Artículo 46 bis.

³⁷ Artículo 123, Apartado B, Fracción XIII Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

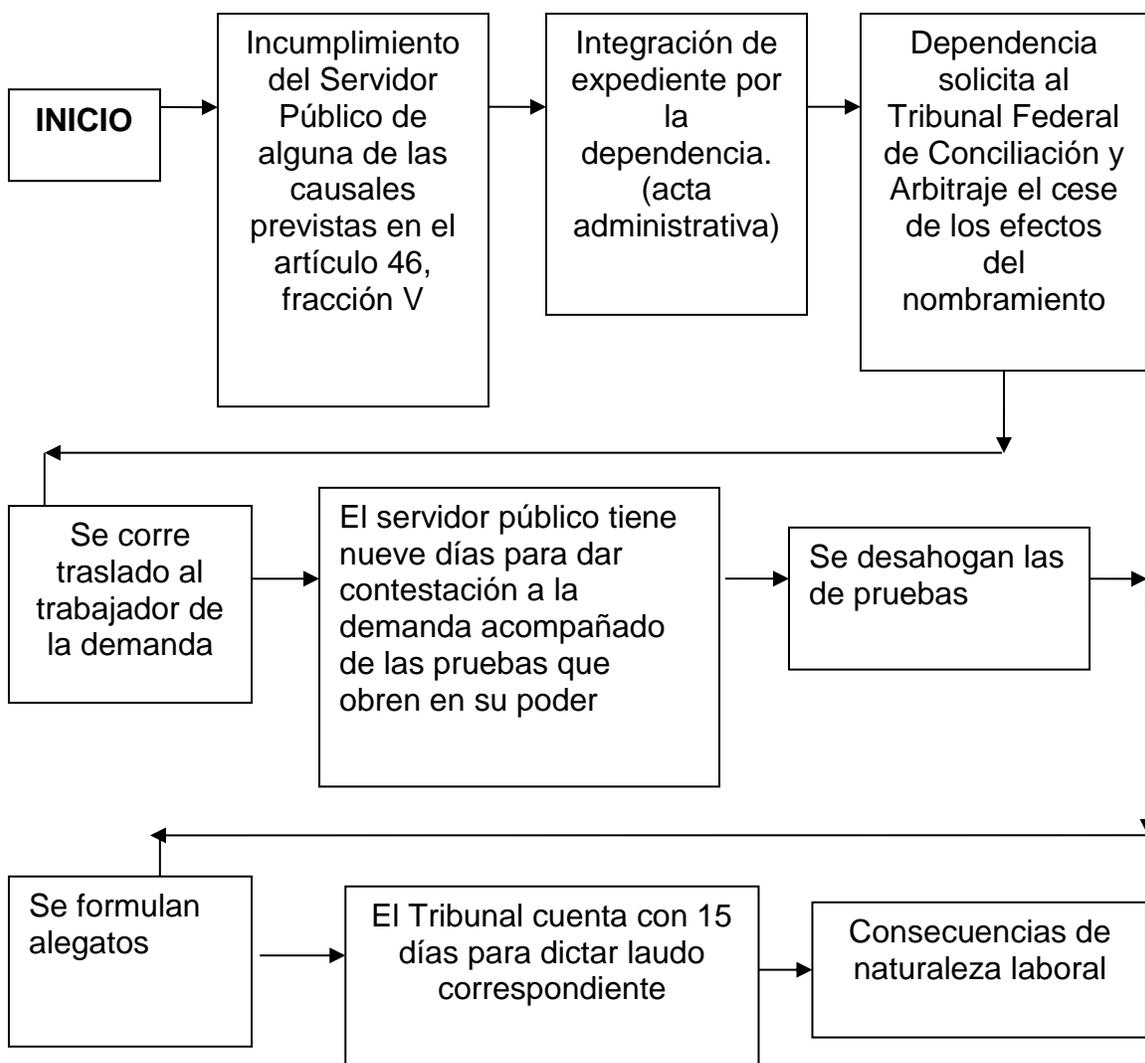
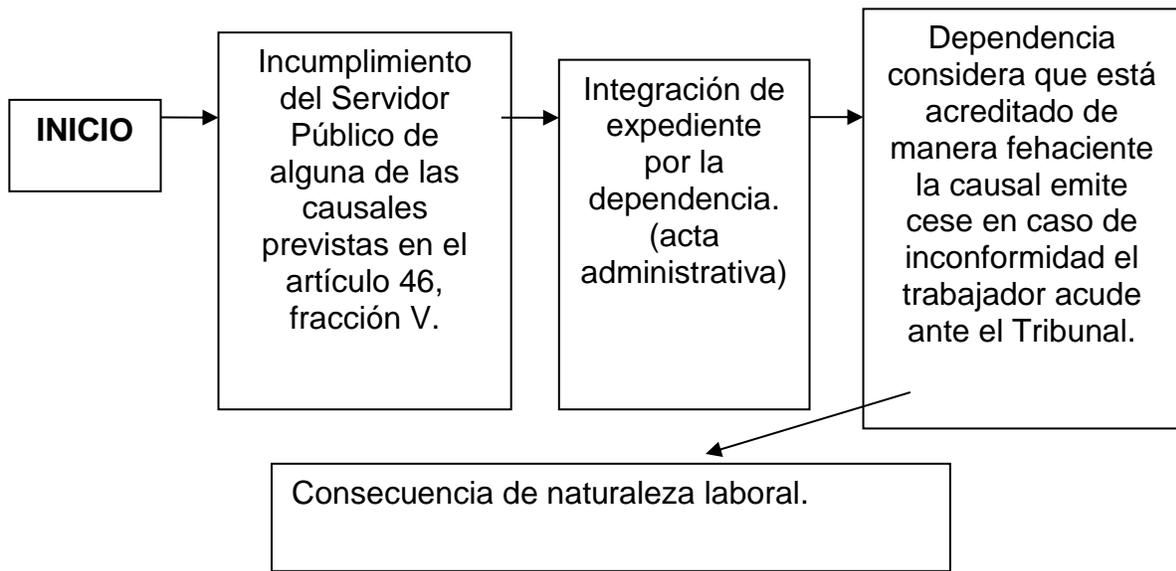
³⁸ García, Ramírez, Sergio, Op. Cit. p. 67.

Dentro de los tres días siguientes a la presentación de la demanda se correrá traslado de la misma demanda, quien dispondrá de nueve días hábiles para contestar por escrito, acompañando las pruebas que obren en su poder o señalando el lugar o lugares donde se encuentran los documentos que no posea, para el efecto de que el Tribunal los solicite, y proponiendo la práctica de pruebas durante la audiencia.

Fijados los términos de las controversias y reunidas las pruebas que se hubieren presentado con la demanda y la contestación, el Tribunal citará a la audiencia que se celebrará dentro de los quince días siguientes recibida la contestación, en la que se desahogaran las pruebas, se escucharán alegatos de las partes y se dictarán los puntos resolutive del laudo, que se engrosarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de celebración a la audiencia, salvo cuando a juicio del Tribunal para mejor proveer, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez desahogadas, se dictará laudo dentro de los quince días siguientes.³⁹

Esquemas del procedimiento previsto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el primero el titular de la dependencia cesa los efectos del nombramiento del trabajador y en el segundo el cese se solicita al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

³⁹ León Magno Meléndez George. *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*, Editorial Porrúa. México 2005. p.243.



3.2 Procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es menester precisar el significado de la palabra *responsabilidad*, antes de ahondar en el tema de fondo. Responsabilidad es la deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.⁴⁰ Partiendo de ésta definición, un servidor público debe⁴¹ cumplir con su obligación jurídica, de responder o pagar, según lo establezcan las Leyes.

La Constitución Federal no hace mención expresa de los servidores públicos que deben ser considerados como sujetos de responsabilidad administrativa. Su Artículo 108 hace referencia general a los sujetos de responsabilidad sin precisar el tipo de ésta, pero al relacionar a los que deben ser considerados sujetos de juicio político y a los que se encuentran protegidos con el fuero de no procesabilidad, da lugar a que, por eliminación, todos los servidores públicos sean sujetos de responsabilidad administrativa.⁴²

⁴⁰ Real Academia Española, www.rae.es.

⁴¹ Entiendo el deber, como un deber jurídico y éste a su vez desde el punto de vista rigurosamente jurídico Cfr. De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 2007, p. 214. Desde la posición de Sthal (*Filosofía del Derecho*) el cual concibe el deber jurídico como "la obligatoriedad que impone el derecho positivo existente", que se extiende tanto a la obligación del individuo de cumplir el derecho, como a la de realizar lo que corresponde a la autoridad, citato por De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 2007.

⁴² Juárez, Mejía, Godolfino, Humberto, p. 132.

La responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos, surge como consecuencia de actos u omisiones [...] que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño del servicio público. Para exigirla se instituye un procedimiento disciplinario. Para impugnar la resolución sancionadora, proceden –a elección del recurrente- el recuso de revocación ante la propia autoridad que impuso la sanción o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; así mismo, procede el juicio de nulidad en contra de la resolución que emita este tribunal, puede ser impunada –mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito- por el superior jerárquico o la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sea el caso. En el caso de los servidores públicos del Distrito Federal, la competencia para conocer de impugnaciones corresponde al Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ahora bien, sucumbiendo en el análisis del Título Cuarto de la Carta Magna, pues en atención al Artículo 1° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es que resulta indispensable e inevitable ésta correlación, sin embargo me salta a la vista la incesante demasía de éste Artículo (1° LFRASP), pues considero que resulta ser mas viciosa que colaborativa ya que se genera la idea de una necesidad insuperable de ésta con aquella.

A continuación expongo por qué. Resulta ser que la Ley en mención tiene por objeto *reglamentar* el Título Cuarto de Libro Federal en determinadas

materias⁴³. De una manera un tanto áspera subraya quienes son los sujetos de ésta Ley, es decir a quienes será aplicada, y hasta ahora todo parase indicar una presencia de juego de paráfrasis. Apelo (particularmente) a la idea de que si una Ley es reglamentaria de un determinado precepto jurídico, su objeto debe centrarse en la perfección del mismo, en esclarecer su concepción con la idea de llevarlo a la práctica de una manera más pura y objetiva. Detalle que desde mi parecer –insisto– se está desvirtuado o jamás se ha tenido en cuenta.

Posterior a esta lucha protagónica, en el Artículo 3° se señala quienes serán las autoridades facultadas para la aplicación de la misma:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III.- La Secretaría de la Función Pública;*
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI.- El Instituto Federal Electoral;*
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX.- El Banco de México, y*
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las Leyes.*

Bajo este orden de ideas, la mencionada Ley indica quienes serán las autoridades competentes para la investigación, tramitación, sustanciación y

⁴³ Cfr. Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

resolución de los procedimientos que se susciten como consecuencia de una observancia de éste ordenamiento jurídico. Quienes serán los contralores internos y los titulares de la áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.⁴⁴

La Ley que intitulada ésta sección, refiere en su Artículo 2°:

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Por tanto, en términos del Artículo 108 Constitucional y en atención al Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, alude, son sujetos de acreción de responsabilidad administrativa los siguientes servidores públicos:

- Representantes de elección popular
- Miembros del Poder Judicial Federal
- Miembros del Poder Judicial del Distrito Federal
- Funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la

⁴⁴ Artículo 4° de la Ley Federa de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

- Servidores Públicos de organismos que la CPEUM otorgue autonomía.
- Gobernadores de los Estados
- Diputados de Legislaturas Locales
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales
- Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Ante ello, la pregunta a resolver es ¿éste listado de servidores públicos, se encuentra en las mismas circunstancias para hacerse merecedor de una imputación jurídico-administrativa? En teoría, supongo que sí, sin embargo lo que hace la diferencia en esto, es la trascendencia e impacto social que generaría el fallo de alguno de ellos. Es decir, no tendría el mismo efecto de colisión el yerro de un Ministro, que del jefe de oficina de un área departamental de gobierno, esto sin el afán de demeritar la actividad de uno.

Precisamente ésta es la parte más crítica en lo que respecta a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, pues considero que no es posible equiparar faltas administrativas en que pueda incurrir un servidor público –hablando en términos jerárquicos– de alto y de bajo “nivel”. La “infracción administrativa” del alto funcionario puede ser motivo de juicio político y no de procedimiento administrativo. De ahí que pueda afirmarse que, en términos generales, la responsabilidad administrativa sea el tipo de responsabilidad

característica de los servidores públicos de niveles jerárquicos inferiores, medios y solo algunos superiores, desde mi punto de vista no demos mezclar ni pluralizar éste tipo de responsabilidades. Pues las competencias que comprenden cada uno de ellos, producen distintas secuelas.

Si bien la responsabilidad administrativa es aquella en la que puede incidir la realización de actividades administrativas, debe empero, evitarse el descuido de pensar que éstas se encuentran reservadas a los servidores de la administración pública. Para establecer qué servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa debe considerarse el punto de vista material de la función y no sólo formal, lo que significa aceptar que las actividades administrativas pueden ser realizadas por servidores públicos que presten sus servicios en los otros Poderes de la Unión y están , por ende, en posibilidad de cometer desviaciones que tengan como consecuencia la comisión u omisión de conductas administrativas irresponsables.⁴⁵

Posiblemente, el escalón en el que se sitúa el servidor público es un elemento que serviría de “filtro” para ubicar la responsabilidad en que incurre el mismo.

Sobre el procedimiento Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que, la finalidad del procedimiento disciplinario –que es a través del cual se sanciona una infracción administrativa en materia de responsabilidades de los servidores públicos, está claramente delimitada y es “mantener a los funcionarios en la

⁴⁵Juárez, Mejía, Godolfino, Humberto, Op. Cit. p. 80.

observancia de sus deberes y sanciona su infracción con la imposición de medidas correctivas, en suma, el mantenimiento de la disciplina”⁴⁶

Conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario o administrativo consta de las siguientes fases:

- Presentación de queja o denuncia ante la unidad específica de la dependencia.
- Turno a la Secretaría, Contraloría Interna o área de responsabilidades, para la imposición de la sanción bajo el procedimiento correspondiente.
- Ejecución de la sanción por la autoridad competente.

*Las causales que motivan el procedimiento que sigue directamente la Dirección General de Recursos Humanos o equivalente son:*⁴⁷

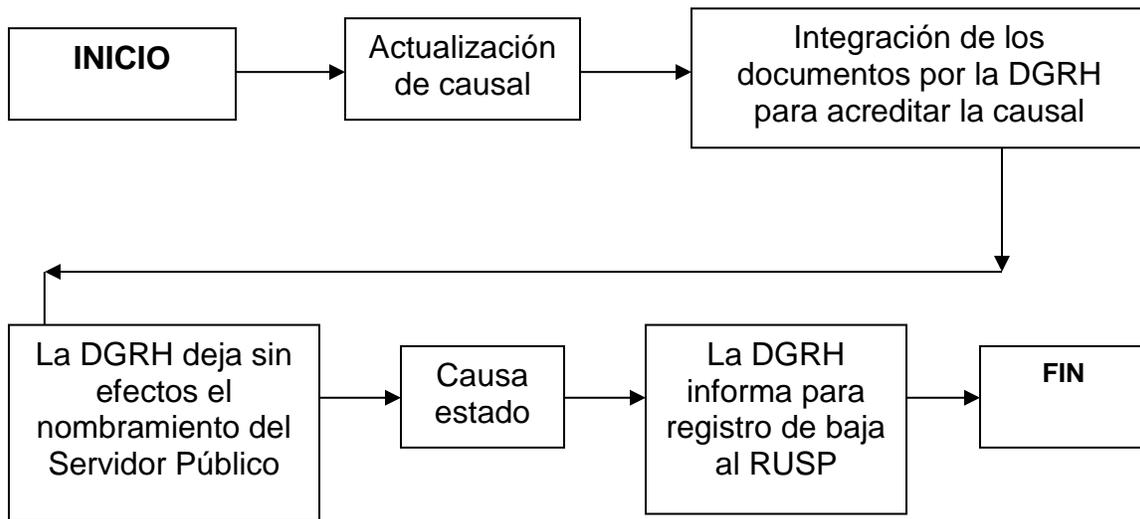
- *Renuncia del Servidor Público
(Fracción I del Artículo 60 de la LSPC en la APF);*
- *Defunción del Servidor Público
(Fracción II del Artículo 60 de la LSPC en la APF);*
- *Sentencia ejecutoriada que imponga al Servidor Público una pena privativa de libertad
(Fracción III del Artículo 60 de la LSPC en la APF);*
- *Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen Separación del Servicio o Reincidencia del Servidor Público*

⁴⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ª Edición, Porrúa, México, 2005, pp. 115-116.

⁴⁷ <http://www.spcmuseo.gob.mx/conoceMSPC/documentos/memoriaSPC.htm>

(Fracción V del Artículo 60 de la LSPC en la APF).

Procedimiento de Separación por renuncia, defunción, sentencia privativa de libertad, sanción de destitución LFRASP.



3.3 Procedimiento del subsistema de separación previsto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Para efectos de este Apartado es necesario dejar a luz el Artículo 2º, tercer párrafo; pues hace alusión a los principios rectores que observará el sistema. Entre ellos destaca el de *imparcialidad y equidad*, mismo que resultan ser el eje central para los trabajadores de confianza.

Por otro lado la fracción IX del Artículo 3º dice:

“Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia”.

De alguna manera el legislativo trató de puntualizar la calidad del trabajador de confianza, sin embargo para efectos de la observancia del procedimiento a seguir para éste tipo de trabajadores, considero que se limitaron.

Con el fin de dinamizar los distintos procedimientos que se llevan a cabo en los supuestos arriba mencionados, incluiré en capítulo una serie de mapas mentales, que ofrece el portal de la Secretaría de la Función Pública en donde, de forma concisa y detallada indica los distintos factores participativos:

Las causales que motivan el procedimiento en el que el titular de la dependencia u órgano desconcentrado determina la Separación, previa comunicación e integración del expediente respectivo por la Dirección General de Recursos Humanos, son:⁴⁸

a) Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño

(Fracción VI del Artículo 60 de la LSPC en la APF);

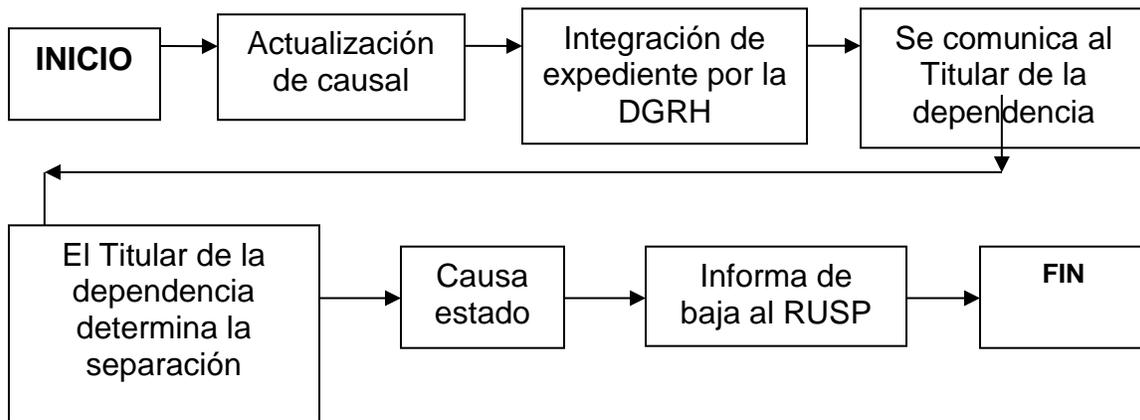
b) Obtener una evaluación del desempeño deficiente

(Fracción VII del Artículo 60 de la LSPC en la APF);

⁴⁸ <http://www.spcmuseo.gob.mx/>

c) *Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales, en los términos de los Artículos 52 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF.*

Procedimiento de Separación por no aprobación de la capacitación, evaluación de desempeño en 2 ocasiones, certificación de capacidades profesionales/ evaluación de desempeño deficiente:

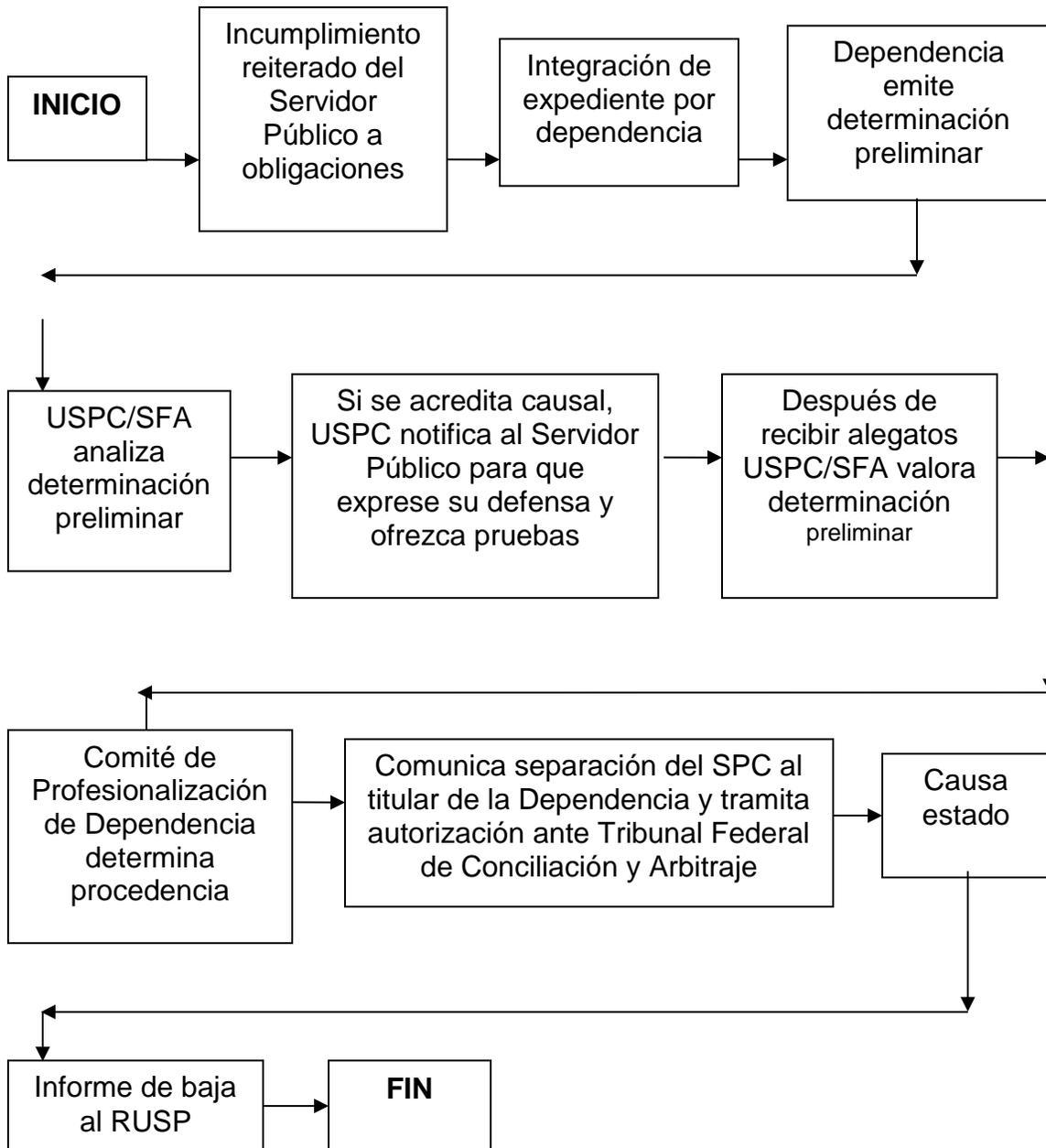


La causal que motiva el procedimiento de valoración por la Secretaría de la Función Pública sobre la determinación de procedencia del Comité de Profesionalización, y su posterior autorización del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es:⁴⁹

El incumplimiento reiterado e injustificado por parte del Servidor Público, de alguna de las obligaciones que la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le asigna (Fracción IV del Artículo 60 de la LSPC en la APF).

Procedimiento de Separación por incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones:

⁴⁹ <http://www.spcmuseo.gob.mx/>



Una vez analizados los diversos procedimientos que concluyen con la terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos se aprecia que aunque los efectos jurídicos y materiales son los mismos el separar o concluir con una relación laboral, la naturaleza jurídica del acto es diferente como se observó que siguiendo el procedimiento previsto en la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se crea un efecto jurídico de naturaleza laboral; siguiendo el procedimiento previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se crean consecuencias jurídicas de naturaleza administrativas, pero consecuencias materiales de naturaleza laboral. Por tal motivo en el siguiente capítulo se analizarán estas consecuencias laborales y se realizará una propuesta encaminada a crear certeza jurídica en los trabajadores y que con parámetros bien definidos se diluyan los pasivos laborales de la Dependencias de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y SU REGLAMENTO

4.1 Consecuencias laborales de la separación de los servidores públicos de carrera

El Servidor Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal garantiza que los servidores públicos integrados a él, no puedan ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. Las causas y procedimientos por los que sí pueden ser removidos, son materia de uno de los siete Subsistemas que integran al Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, denominado Subsistema de Separación.⁵⁰

El Subsistema de Separación, como ya fue señalado dentro de los primeros Apartados de éste trabajo, se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.⁵¹ Bajo éste orden de ideas, cabe cuestionarnos: ¿Qué implicaciones laborales trae aparejada la separación de los servidores públicos de carrera?

Evidentemente el Estado, trata a sus propios trabajadores de manera muy diferente a la forma en que regula las relaciones privadas de trabajo. Si bien en el Apartado “A” del Artículo 123 los trabajadores de confianza tienen limitaciones

⁵⁰ <http://www.culturadelalegalidad.org.mx>

⁵¹ Cfr. Artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

importantes, lo fundamental es que en caso de despido injustificado tienen derecho, por lo menos, a una indemnización importante. Pero tratándose de trabajadores al servicio del Estado, el despido es libre y sin responsabilidad económica de ninguna clase.⁵²

Dada la diversidad de tratamiento de los trabajadores al servicio del Estado incluidos en el Apartado “B”, las vías de reclamo son variables. Es obvio que en todos los casos, salvo los servidores del Poder Judicial de la Federación, los trabajadores pueden recurrir a la vía de amparo directo.

4.2 Propuesta de lineamientos generales para la separación de los Servidores Públicos de Carrera.

A lo largo de este trabajo ha quedado demostrado que para una misma conducta realizada por el servidor público que sea contraria a la normativa (administrativa, laboral, penal), se pueden seguir en conjunto de manera indistinta todos los procedimientos o solo uno; por tal ante esta disyuntiva con la que vive el servidor público. Es por ello que me encamino a las siguientes consideraciones, mismas de donde se desprenderán algunas propuestas.

⁵² De Buen, Néstor, “Derechos del trabajador de confianza”, *Nuestros Derechos*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

Primeramente, es absurdo hacer un señalamiento *tácito* del Servidor Público, pues no existe una definición objetiva y propia hacia el mismo. Desde ahí tenemos un precedente erróneo y por ende lo que se desvincule de ello estará viciado de complejidades. Así que la primera propuesta que planteo es, establecer un concepto más amplio y a su vez puntualizado para la figura del servidor público.

Posterior a ello, recordemos lo que dice la fracción IV del Artículo 60° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en relación a la cesación de los efectos de nombramiento para el servidor profesional de carrera:

*“IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley asigna;
La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaria de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público.”*

Para ello propongo sistematizar un protocolo de observancia que delimite el grado de incumplimiento injustificado, es decir, definir textualmente qué será aquello que resulte ser *injustificado* y que por ende tendrá como consecuencia que el nombramiento del servidor público deje de surtir sus efectos. Así mismo, y en auxilio a ésta fracción, considero oportuno acotar puntualmente una *cantidad* determinada, para que ésta sea sinónimo de la palabra *reiteración* en la que se apoya éste precepto, ya que sin ello (y en la actualidad) nos encontramos en un *“limbo”* de indeterminado.

Por otro lado, la fracción V del mismo Artículo dice:

“V. Hacerse acreedor de sanciones establecidas en la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que implique separación del servidor público.”

En definitiva ésta es una fracción innecesario y con objeto acumulativo de palabras, ya que su sentido recae en una inminente repetición, pues resulta evidente que si en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se estipula un numeral de *sanciones* y entre ellas se encuentra escrita la *separación del servicio profesional de carrera*, a éste se le procesará con observancia jurídica de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Pasando a otro tema que su vez forma parte del Capítulo Séptimo de la LSPC en la APF, que consiste en el Subsistema de Separación es lo respectivo a significado de *pertenencia al servicio profesional de carrera*, pues creo que como tal no existe. El Artículo 63 de ésta Ley dice:

“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”

Una vez dicho esto es que, encuentro indispensable describir qué es entonces la “pertenencia al servicio público” y mas allá de una descripción gráfica y metódica, el legislativo debe de ocuparse en determinar lo implica esa *pertenencia*, los derechos que ésta atribuye. Además se debe trabajar en una configuración de garantía de proceso para que el servidor público no sea removido por razones políticas, y su vez, la estipulación de responsabilidad (administrativa y penal) para el titular de la dependencia en donde se lleve a cabo ésta falta.

4.3 Propuesta de modificación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En principio considero pertinente especificar en el Artículo 2do de la mencionada Ley, el entendido de “relación jurídica de trabajo”, pues éste Artículo se ve sumamente limitado al establecer únicamente el calificativo de *trabajadores de base* como únicos partícipes de ésta relación laboral y es a partir de éste momento, en donde el *trabajador de confianza* queda marginado, expuesto y en suma desventaja jurídica.

Respecto al Artículo 3° es fundamental conceptualizar sí el adjetivo *trabajador* es equiparable a *relación jurídica de trabajo*, pues en términos facticos, la figura de trabajador se desprende forzosamente de una relación jurídica de trabajo. Es por ello que resulta indispensable desmembrar ambas nociones, pues la ambigüedad del Artículo 3° es tan basta, que requiere de una descripción más puntualizada.

Por otro lado, el Artículo 8° resulta ser una gran sombra para el Artículo 5°, pues como ya se ha dicho insistentemente, aquel desvirtúa la validez de éste último. Recordemos que el Artículo quinto hace un listado descriptivo de *quienes son* trabajadores de confianza, desglosando puntualmente el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, el Artículo 8° textualmente *excluye* a los trabajadores de *confianza* del marco de observancia y régimen de ésta Ley, observemos:

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

¿Cuál es la intención del Poder legislativo respecto al representativo numeral del Artículo 5°? si al final, todo ese letrado que lo compone, resultará ser un conjunto de palabras omisas, sin carácter jurídico en particular y únicamente forma parte de un apelativo descriptivo, gracias al rezago puntual que emite el Artículo 8°. Ante ello es oportuna y exigible una solución. Ya sea, por un lado, catalogar de una distinta manera a ese *trabajador de confianza* que *no* formará parte de la observancia de ésta Ley, es decir, por qué no colocar otra denominación a esa figura que queda excluida de la protección jurídica de ésta

normativa. Ya que inductivamente se puede apreciar que la direccionalidad a donde apunta éste Artículo, no es precisamente salvaguardar la estabilidad jurídico-laboral del trabajador de confianza, sino engendrar hipotéticamente una imagen utópica de lo que *no* es un trabajador de confianza y a su vez, que éstos quedaran bajo la custodia de ésta Ley. Desde mi punto de vista, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, protege los derechos de un enigma aún no catalogado.

El siguiente cuestionamiento que es pertinente plantear es, ¿Por qué la insistencia de catalogar al trabajador de confianza –refiriéndome al Artículo 5°– si ésta clasificación no será de observancia para la propia Ley que la contempla? Estas cuestiones, considero que son paralelas al planteamiento *Hartiano*, por ejemplo, la validez del trabajador de confianza en el ámbito jurídico-laboral, ya no se trata de preguntas acerca de la validez de [del mismo] sino de [su] justificación.⁵³ Es decir, sí, se reconoce al trabajador de confianza brindándole un cobijo sumamente gráfico en el Artículo 5°. Describiendo quienes serán éste tipo de trabajadores, sin embargo el dilema surge, al intentar revelar que Leyes serán aplicables para el mismo y por ende de qué manera se le protegerá jurídicamente.

Es por ello, que la propuesta aquí planteada aquí es, la elaboración de un Apartado Especial dentro de la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde se exponga que tipo de trabajadores si versarán bajo la óptica de ésta normativa, y de ahí, partir en la búsqueda de un nuevo calificativo para ésta nueva figura. Es decir, considero que es necesario:

⁵³ Hart, Herbert Lionel Adolphus, *The Concept Of Law*, Oxford, England, 1961, C. VI.

1) Renombrar. Evidentemente, existe una antinomia entre el Artículo 5° y 8° de ésta Ley, por ello, propongo generar un puente de conexidad entre uno y el otro, ya sea *renombrando* al trabajador de confianza, catalogando a éste de acuerdo a la descripción del 5° y velando sus derechos por lo que son, no por aquello que no resultan ser, tal y como lo menciona el 8°. Por otro lado, estipular que trabajador de confianza será aquello que resulte no ser lo descrito por el 5°, me parece un mecanismo muy pobre y escaso para determinar qué y quién es el trabajador de confianza. Es por esto que pienso que requeriríamos de un “renombre”, ya que no es posible asumir tal cargo, a base de negativas.

2) Encausar. Ante esta disyuntiva polémica y latente entre estos dos Artículos (5° y 8°) es sumamente indispensable visualizar una causa que conecte lo que es el *trabajador de confianza* y los preceptos que velarán el mismo. Por otro lado, también es importante direccionar el concepto del tipo de *trabajador* que si será protegido por esta Ley, es decir, desde mi visión es una figura totalmente distinta lo que es el trabajador de confianza y el trabajador que si se ve favorecido por ésta Ley.

3) Determinar. La viabilidad de la no existencia del trabajador de confianza ante las líneas de ésta Ley. Partir de ésta aceptación que el trabajador de confianza no existe como tal y abordarlo –necesariamente- con planteamientos objetivos (un capítulo especial), tales como la determinación de derechos para

éste tipo de trabajadores e instrucciones procesales y preceptos que velen por su estabilidad jurídico-laboral.

4) Ubicar. el problema y desmembrarlo de raíz, es decir, enfocar el contexto real del trabajador de confianza y con base en ello, elaborar un capítulo especial -que insistentemente he mencionado a lo largo de éste trabajo- para mantener un equilibrio con éstos y el trabajador de base.

5) Reconocer. Que el entendido que se tiene hasta hoy respecto al trabajador de confianza frente a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a su protección es algo sumamente quimerizado y por ende la causa de vulnerabilidad de derechos para ésta figura jurídica.

Trabajando con éstos cinco puntos recién mencionados, se mejoraría sobresalientemente la calidad jurídico-laboral del Trabajador al Servicio del Estado.

El presente trabajo pretende realizar un aporte a la Administración Pública, tomando en consideración que la sociedad mexicana demanda y requiere cada vez mejores servicios, que el actuar del Estado sea eficiente, eficaz, transparente y con responsabilidad, estas tareas pueden ser realizadas de mejor manera si se cuenta con Servidores Públicos en la Administración Pública, que ingresen, se promocionen y se separen de su encargo de una manera transparente y justa, y

no como sucede en la práctica que se solicita la renuncia al servidor público de carrera para no cumplir con el proceso previsto en el Subsistema de Separación.

Las propuestas que se desarrollan pretenden en todo momento que tanto la Dependencias como los Servidores Públicos de Carrera se sujeten a la legalidad, con lo que se fortalecerá el Servicio Profesional de Carrera. Una vez que se logre lo anterior como consecuencia se abatirán los pasivos laborales de la Dependencias ya que en caso de que existieran eventuales litigios, estos serían infundados.

Por otra parte al tener definido en un solo ordenamiento que contenga el procedimiento de separación o terminación de los efectos del nombramiento de los Servidores Públicos y sobre todo claridad en los recursos, se podrá solventar en menos tiempo una controversia de este carácter, con el beneficio en la disminución de las horas de trabajo del recurso humano que esto conlleva.

CONCLUSIONES

- I. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal contribuye en la consolidación de una administración pública verdaderamente profesional puesta al servicio del interés general y a dota de un capital humano especializado para alcanzar estos fines.
- II. Con base en la investigación y desarrollo total de este trabajo y las consecuencias jurídicas que se producen, concluyo que la naturaleza jurídica del subsistema de separación de carrera no es materia administrativa, sino de carácter laboral.
- III. Los trabajadores al Servicio del Estado que no pertenecen al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, solo encuentran tutelados sus derechos en el Artículo 123, Apartado B, Fracción XIV y solo se les reconocen las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social, no así estabilidad en el empleo.
- IV. Es conveniente un sustento constitucional para la Ley del Servicio Profesional de Carrera, por lo que se sugiere que en el Artículo 123 Apartado B se reconozca a los Servidores Públicos de Carrera.

- V. Es apremiante una reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a efecto de integrar el procedimiento de separación de los servidores públicos de carrera.

- VI. Dado los reconocimientos de validez que exige la configuración de una normatividad de observancia única para el mismo (trabajador de confianza), es dable asumir la responsabilidad de elaboración de un reglamento claro y unificado para la separación de los servidores públicos de carrera de éste último tipo, con esto procurar generar confianza y certidumbre jurídica, así como homogeneidad en los procesos respectivamente adquiridos.

- VII. Por otro lado es necesario determinar el régimen legal aplicable, como consecuencia del nombramiento de Servidor Público de Carrera.

- VIII. Precisar detenidamente las funciones (de carácter general y particular) del trabajador de confianza y el de base, ya que esto ayudaría considerablemente en la diferenciación de uno con el otro.

- IX. Puntualizar las funciones que los trabajadores de confianza realizará, pues esto resulta ser una de las vertientes que termina siendo su punto de identidad, entre otro tipo de trabajadores y a su vez es un indicativo de su calidad jurídico laboral.

- X. Respecto las funciones (que indico el punto que antecede) considero indispensable adecuar descriptivamente las actividades a realizar en los puestos de confianza.

- XI. Tomando como referencia el Artículo 2° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud del entendimiento que se tendrá que adquirir respecto a la relación jurídica de trabajo, que será entre los titulares de las dependencias e instituciones, es menester definir las implicaciones de la misma.

- XII. En la Ley podemos identificar tres tipos de trabajadores de la Administración Pública Federal, los de base, los de libre designación y los de carrera, recibiendo cada uno un tratamiento distinto con respecto al sistema. Los trabajadores de confianza no fueron incluidos (objetivamente) dentro del Sistema de Servicio Profesional, por ello propongo la creación y regularización de una normativa que observe las implicaciones de la relación de laboral del trabajador de confianza.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

Beuchot, Mauricio, *Introducción a la lógica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2008.

Bix, Brian, H., *Filosofía del Derecho: Ubicación de los Problemas en su Contexto*, Traductores: Imer B. Flores, Rodríguez Ortiz Totoricagüena y Juan Vega Gómez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

Castorena, J. Jesús, *Tratado de Derecho Obrero*. Edit. Jans. México, D.F.

Cárdenas, Gracia, Jaime F., *La argumentación como derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010.

De Buen, Néstor, *Derechos del trabajador de confianza, Nuestros Derechos*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 2007.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5° Edición, Porrúa, México, 2005.

Dworkin, Ronald, *El Imperio de la Justicia*, Gedisa, Barcelona, España, 1986.

Hart, Herbert Lionel Adolphus, *The Concept Of Law*, Oxford, England, 1961.

Juárez, Mejía, Godolfino, Humberto, *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*, Porrúa, México, 2008.

León Magno Meléndez George. *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*, Editorial Porrúa. México 2005.

Martínez, Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*, Colección de textos jurídicos universitarios, Oxford University Press Harla México, México, 1997.

Martínez, Puón, Rafael, *La Profesionalización de la Función Pública: ideas para Latinoamérica*, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del Gigep, Mérida, Venezuela, 2013.

Serra Rojas, Andrés, *Panorama de la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 3ra Ed., Porrúa, México 1975.

Gamboa Montejo, Claudia, “Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedente, Marco Jurídica Actual e Iniciativas presentadas en la LX Legislatura”, *Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis. Política Interior*. México, Febrero 2010.

HEMEROGRAFÍA.

Servicio Público de Carrera en México, “Instituto Nacional de Administración Pública”, *Experiencias y Perspectivas*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México 2001.

LEYES Y REGLAMENTOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*vigente*)

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional (*vigente*)

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (*vigente*)

Ley Federal del Trabajo (*vigente*)

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (*vigente*)

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federa (*vigente*)

INTERNET

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx>

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ServicioPblicoYAdministracinPblica/documentos/Separacion%20del%20Servicio%20Profesional%20de%20Carrera%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Federal.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/683/6.pdf>

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2458/10.pdf>

<http://www.rae.es>

<http://www.spcmuseo.gob.mx/>