

# **EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (POLÍTICAS PARA LA RESTITUCIÓN O PAGO DE CONCEPTOS DERIVADOS DE LA SEPARACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS)**

MARÍA DE LOS ÁNGELES FROMOW RANGEL\*

## **Resumen**

Para los que hemos estudiado el Derecho administrativo, es relativamente novedoso el Servicio Profesional de Carrera, por lo tanto, adquiere un interés singular, en razón de que la estructura del Gobierno Mexicano y la innovación gubernamental tiene una alta prioridad hoy.

La característica fundamental del Servicio Profesional Carrera es la permanencia ante los cambios derivados de gestión de un sexenio a otro en la propia estructura del gobierno, cambios que obedecen a requerimientos políticos más que de estructura, por eso, hace sentido el qué, el Servicio Profesional de Carrera tutele la permanencia del Servidor Público.

En torno al párrafo anterior, el objeto de estudio del presente ensayo, serán las “Políticas para la restitución o pago de conceptos derivados de la separación de Servidores Públicos”, a partir de las siguientes vertientes:

- Restitución de derechos por supresión o reducción de plazas.
- Liquidación de servidores públicos por eliminación de unidades administrativas.
- Juicios promovidos con motivo de Programas de Separación Voluntaria.

De manera personal, considero que todavía existen lagunas en ciertos aspectos, que por sí, generan una problemática en demérito del propio Servicio Profesional de Carrera, por lo cual, el ensayo atiende algunas

---

\* Doctora en Derecho y Titular de la Unidad de Vinculación y Participación Social de la Secretaría de Salud.

reflexiones personales de lo que creemos es parte del trecho que falta por recorrer.

En dicho contexto, el ensayo pretende ser un estudio de actualidad sobre los aspectos mencionados, por lo que, echamos mano de diversos instrumentos legales, mismos que estudiamos, interpretamos y analizamos para concretar este esfuerzo y en ese tenor proponer e invitar a la reflexión en materia.

To many lawyers who have studied the Administrative Law consider relatively novelty the Public Civil Service in Mexico, therefore, acquired a singular interest, because the Mexican structure government and the governmental innovation has a high priority.

The fundamental bases of the Public Civil Service it is the permanency of the public servants, derivative of the changes that the new government administration makes to each other on his proper structure, those changes are more political than structural, thereby, the Public Civil Service must be the guard of the Public Servants permanency.

Regarding the above paragraph, the object of our abstract, it will be "The Policies of Restitution or Payments derivative of the Public Servants Separation", in the follow order:

- Right Restitution in case of suppression or retrenchment of positions.
- Payment at public servants in case to remove their administrative department.
- Trials promoting on the occasion of Programs of Voluntary Separation.

Personally, I think the matters mention above are generated a trouble against the Public Civil Service, because, there are legal gaps in the Law, so the study it is a personal point of view that we consider it is part of the walk to way on the matter.

In that context, the abstract it is an actually study about the mention topics, and we try to make the study and interpret of many legal instruments, as well, so we invited at the readers, to make their own reflection about the matter.

## I. Introducción

El tema de la innovación gubernamental, para quien firma el presente ensayo, no sólo representa el interés al que hago énfasis en el párrafo siguiente, sino como servidor público, la satisfacción de haber obtenido diversos reconocimientos y premios nacionales en la instrumentación del Sistema de Gestión de Calidad Total, al desempeñar el mandato de Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, por sus siglas FEPADE de la Procuraduría General de la República.

Para los que hemos estudiado el Derecho Administrativo, el tema a exponer adquiere un interés singular, en razón de que la estructura del gobierno mexicano y la innovación gubernamental tiene una alta prioridad hoy, es por eso, que el propio gobierno realiza los esfuerzos necesarios para que los ciudadanos recuperen la confianza de sus autoridades, para ello, uno de los aspectos fundamentales es contar con una buena Administración Pública, motivo por el cual, se crea el Servicio Profesional de Carrera.

Es de señalarse que dicho Servicio ha generado buenas expectativas en nuestro país, ya que al final, entre otros de sus objetivos es que, a través de él, se escoge en condiciones equitativas a los hombres y mujeres idóneos para ocupar los puestos que la propia Administración Pública Federal Centralizada y Desconcentrada requiere; los cuales a continuación se mencionan en términos del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento; y,
- e) Enlace.

Los rangos anteriores comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé.

La creación de nuevos cargos en las estructuras orgánicas en funciones equivalentes a las anteriores, sin importar su denominación, deberán estar homologadas a los rangos que la ley prevé.

En torno al párrafo anteriormente transcrito del artículo 10 de la LSP-CAPF, el objeto de estudio del presente ensayo, serán las “Políticas para la restitución o pago de conceptos derivados de la separación de servidores públicos”, a partir de las siguientes vertientes:

- \* Restitución de derechos en caso de supresión o reducción de plazas.
- \* Liquidación de servidores públicos por eliminación de unidades administrativas.
- \* Juicios promovidos con motivo de Programas de Separación Voluntaria.

De manera personal, considero que todavía existen lagunas en ciertos aspectos, que por sí, generan una problemática en demérito del propio Servicio Profesional de Carrera, por lo cual, hare algunas reflexiones personales de lo que creo es parte del trecho que falta por recorrer.

La característica fundamental del Servicio Profesional Carrera es la permanencia ante los cambios derivados de gestión de un sexenio a otro en la propia estructura del gobierno, cambios que obedecen a requerimientos políticos más que de estructura, por eso, hace sentido el que, el Servicio Profesional de Carrera tutele los siguientes derechos del servidor público:

[...]

LSPCAPF

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

- I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé la Ley;
- II. Recibir el nombramiento como Servidor Público de Carrera una vez cubiertos los requisitos establecidos en la Ley;
- III. Percibir las remuneraciones correspondientes a su cargo, además de los beneficios y estímulos que se prevean;
- IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;
- V. Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI. Ser evaluado con base en los principios rectores de la Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;
- VII. Ser evaluado nuevamente previa capacitación correspondiente, cuando en alguna evaluación no haya resultado aprobado, en los términos previstos en la Ley;
- VIII. Participar en el Comité de selección cuando se trate de designar a un servidor público en la jerarquía inmediata inferior;
- IX. Promover los medios de defensa que establece la Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;
- X. Recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sea despedido injustificadamente; y,
- XI. Las demás que se deriven de los preceptos del presente ordenamiento, de su reglamento y demás disposiciones aplicables.

## II. Antecedentes históricos y panorama mundial

En el Manual de Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas, se define el Servicio Civil o Público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema del servicio civil son: una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación.<sup>1</sup>

Uno de los aspectos fundamentales del Servicio Civil de Carrera es la necesidad de introducir en la Administración Pública elementos éticos y valores que redunden en una conducta y/o comportamiento honorable por parte de los funcionarios. En dicho sentido, es congruente el planteamiento de normar la sustancia y operación del Servicio Civil, y consecuentemente la administración del personal que presta sus servicios.

El sociólogo alemán Max Weber definió en los rasgos de la administración moderna, que la legitimidad y autoridad descansen en la observancia de la legalidad y el ejercicio de la autoridad, realizando una administración burocrática caracterizada por la existencia de su estructura administrativa jerárquica, con competencias bien delimitadas en reglamentos; la selección y contratación del personal debe sustentarse en las calificaciones profesionales de los funcionarios y las pruebas que los acrediten; también las obligaciones y derechos de los servidores públicos sean explícitas en un contrato con sueldo fijo; de igual forma, los funcionarios ejercerán el cargo como su única o principal actividad; pueden hacer una carrera y tienen la posibilidad de ascenso por años de ejercicio; lleven a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; estén sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento. La mayoría de definiciones del servicio civil o profesional de carrera contienen elementos *weberianos* debido a su trascendencia.<sup>2</sup>

Las ideas del autor en comento, constituyen la base del modelo tradicional de administración pública que rigió el funcionamiento de los servicios civiles hasta hace 20 años.

Definiciones más actuales pero que recuperan elementos del modelo *weberiano*, señalan que los valores sobre los que se fundan los servicios

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, *ob. cit.*, en Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor Desempeño de la Gestión Pública*; Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 8, Auditoría Superior de la Federación, México, 2005, p. 9.

<sup>2</sup> *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp 173-180; *ob. cit.*, en Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor Desempeño de la Gestión Pública*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación 8, México, 2005, p. 10.

de carrera, son el mérito como criterio de reclutamiento, y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados, promovidos y con estabilidad en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos o de botín. Se conoce como sistema de despojos o *spoils system*, a la forma de administrar los recursos públicos que predominó en los países desarrollados antes de la creación de servicios civiles de carrera. Estos sistemas se caracterizaban por el uso discrecional de la Administración Pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los funcionarios electos. Se denomina así, porque los políticos utilizaban todos sus recursos como botín buscando incrementar su poder (reelección) y/o sus finanzas personales. Por ejemplo, en Estados Unidos, este sistema predominó desde su independencia hasta la aprobación del *Acta de Pendleton*, que creó el servicio civil de carrera en 1883.<sup>3</sup>

### III. Antecedentes históricos en México

De acuerdo con Amelia Elizabeth Montané Moroyorqui, en su artículo denominado *Panorama del Servicio Profesional de Carrera en la Legislación Mexicana*, citando a Erick Ferrera Córdova, a partir del México prehispánico encontramos indicios del Servicio Civil desde el Imperio Azteca. El régimen político de la Ciudad de Tenochtitlán se integraba por instituciones religiosas, militares y administrativas, que evolucionaban constantemente bajo la base de la fiel observancia de sus leyes mediante una impecable, eficiente y honesta actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.<sup>4</sup>

Montané advierte que desde 1821 en que se constituyó la República hasta nuestros días, encontramos que la Administración Pública Federal ha realizado acciones orientadas al establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera para los servidores públicos. A continuación, se describen los siguientes antecedentes históricos más relevantes:<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Pardo, María del Carmen, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor Desempeño de la Gestión Pública*; Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación 8, México, 2005, pp 10-11.

<sup>4</sup> Córdova Ferrera, Erick, *La Profesionalización de los Servidores Públicos y la Calidad del Servicio en la SEP*, Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, México, 2003; *ob. cit.*, en Montané Moroyorqui, Amelia Elizabeth, *Panorama del Servicio Profesional de Carrera en la Legislación Mexicana*; [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

<sup>5</sup> Mesta Delgado, Jesús, *Revista denominada Servicio Profesional de Carrera*, de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., vol., núm. 1, México, primer semestre 2004, *ob. cit.*, en Montané Moroyorqui, Amelia Elizabeth, *Panorama del Servicio Profesional de Carrera en la Legislación Mexicana*, [www.idetec.gob.mx](http://www.idetec.gob.mx)

- \* 1821, en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías del Estado y del Despacho Universal, se estableció que el Oficial Mayor de cada secretaría, sería el encargado de conocer la eficiencia de cada empleado y de encomendarle la ocupación adecuada.
- \* A mediados del siglo XIX, surgen varias disposiciones que regulan la administración de los recursos humanos en la administración pública.
- \* 1922, se crea la Confederación Nacional de la Administración Pública.
- \* 1931, la Ley Federal del Trabajo señaló en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Profesional que al efecto se expidieran.
- \* 1934, el *Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera* emitido con vigencia limitada entre el 12 de abril y el 30 de noviembre del mismo año.
- \* 1938, el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en el cual, se reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo sin manejar explícitamente el concepto de Servicio Profesional de Carrera y clasifica a los trabajadores como de base y de confianza.
- \* 1963, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, explicita el derecho de inamovilidad con que cuentan los trabajadores de base.
- \* 1971 y 1976, los acuerdos para promover la capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado y para establecer una coordinación entre las dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los trabajadores del Estado (ISSSTE) para el desarrollo de los correspondientes programas de capacitación.
- \* 1975, se crea el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos para el Servicio Exterior Mexicano.
- \* 1976-1982, se crea el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que establece un Sistema de Administración y Desarrollo Personal.
- \* 1982-1988, se crea la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal.

- \* 1983, se instaura la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional.
- \* 1984, la Comisión elaboró un programa de Servicio Profesional de Carrera (no aceptado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -FSTSE).
- \* 1988-1994, el tema del Servicio Profesional de Carrera se vuelve a colocar en la agenda gubernamental, por las presiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- \* 1995, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROPAM).
- \* 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) intentan integrar y presentar la iniciativa de ley, sin lograrlo, (FSTSE) juega el papel de observador.
- \* 1998, el Lic. Esteban Moctezuma presenta una iniciativa de ley.
- \* 2000, el PRI presenta una iniciativa de ley.
- \* 2001, se emite el dictamen de 1ª Lectura por parte del Senado a la iniciativa presentada por el PRI.
- \* El 10 de abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

En adición a lo manifestado, hoy existen Instituciones de la Administración Pública Federal que han replicado el Servicio Profesional de Carrera, o viceversa, el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal fue replicado de éstas, casos concretos; el Instituto Federal Electoral que contaba con su Servicio Profesional Electoral, la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior Mexicano, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros que a continuación se citan.

- \* Poder Judicial Federal y Consejo de la Judicatura Federal.
- \* Cámara de Senadores, Profesionalización del Personal de Apoyo Parlamentario y Administrativo.
- \* Procuraduría General de la República, Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.
- \* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio Fiscal de Carrera.

- \* Secretaría de Relaciones Exteriores, Servicio Exterior Mexicano,
- \* Secretaría de Educación Pública, Carrera Magisterial.
- \* Instituto Federal Electoral, Servicio Profesional Electoral.
- \* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Servicio Civil.
- \* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Sistema Integral de Profesionalización.

#### **IV. El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública**

El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, conocido también como Convenio 151, aprobado en la sexagésima cuarta sesión de la Organización Internacional del Trabajo, por sus siglas OIT, en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1978, fue creado considerando los siguientes instrumentos del mismo organismo internacional:

- \* Convenio 87. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948).
- \* Convenio 98. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).
- \* Convenio 135. Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores (1971).

Algunos de los aspectos y objetivos que busca el Convenio 151 son:

- \* Expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y la necesidad de la existencia de sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos.
- \* Problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado.
- \* Observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal, que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio.

Aunado a lo anterior, el procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo, que se menciona en el artículo séptimo del instrumento que nos ocupa, es que *deben adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo*, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones (Énfasis añadido).

Para la solución de conflictos, plantea el artículo noveno, que con motivo de la determinación de las condiciones de empleo *se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje*, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados (Énfasis añadido).

El Convenio entró en vigor el 25 de febrero de 1981 y fue ratificado por 44 países,<sup>6</sup> México no fue de ellos, sin embargo es un referente internacional para abordar los temas que desarrollaremos y relacionamos en el numeral siguiente.

## V. Aspectos generales

En el caso mexicano la ley que regula la administración de personal es, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* (LSPCAPF), y su Reglamento; asimismo, el organismo responsable de su aplicación y control de la actuación de los servidores públicos es la Secretaría de la Función Pública.

Este cuerpo normativo de naturaleza jurídica administrativa, a su vez, especifica el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera y su estructura. La que se integra o compone con los siguientes subsistemas, a saber: Planeación de Recursos Humanos, Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación y Control, y Evaluación.

Una característica fundamental de los servicios civiles, o en su caso, del Servicio Profesional de Carrera, es la permanencia de los funcionarios a pesar de los cambios en la estructura política del gobierno.

Aunado a lo anterior, la propia *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, advierte en su artículo 1º, el objeto

---

<sup>6</sup> <http://webfusion.ilo.org/public/> fecha de consulta: noviembre de 2008.

de la misma que es 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 caso de la Administración Pública Paraestatal, prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrán replicar el sistema, tomando como base la LSPCAPF.

Los derechos de los servidores públicos como lo establece el artículo 10º de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* son los citados en el apartado I de Antecedentes del presente ensayo.

Por lo que hace a las obligaciones la Ley que nos ocupa, establece en su artículo 11, las que se consignan a continuación:

[...]

- 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 las 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, 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.

El artículo 13 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* describe al Sistema en los términos siguientes:

[...]

El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control, y Evaluación, que se precisan a continuación:

- I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;
- II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;
- III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;
- IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:
  - a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
  - b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
  - c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
  - d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia;
  - e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas; y,
  - f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.
- V. Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán

a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

VI. Subsistema de Separación. 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; y,

VII. Subsistema de Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

El Reglamento determinará los órganos con que la Secretaría operará uno o más de los anteriores procesos.

Compete a las dependencias de la Administración Pública administrar el Sistema en la esfera de su competencia con base en la normatividad expedida por la Secretaría.

Para entrar en materia la fracción X, del artículo 10 de la LSPCAPF, determina como derecho del Servidor Público que deberá recibir una indemnización en los términos de la ley, cuando sea despedido injustificadamente, hipótesis que concierne o debería encuadrar en el subsistema de separación en las vertientes que a continuación, proponemos, las cuales son torales para nuestro tema en cuestión, cuales son las “Políticas para la Restitución o Pago de Conceptos derivados de la Separación de Servidores Públicos”:

- \* Restitución de derechos en caso de supresión o reducción de plazas.
- \* Liquidación de servidores públicos por eliminación de unidades administrativas.
- \* Juicios promovidos con motivo de Programas de Separación Voluntaria.

Para los supuestos que nos ocupan, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal especifica las situaciones que ameritan sanciones, retiro, separación del cargo, despido, licencias temporales, e inhabilitación permanente del servicio público, cuando éstos son imputables a la propia Entidad o Dependencia. Sin embargo, nos encontraremos sendas lagunas para los casos objeto de estudio y por consiguiente la restitución de los derechos o el otorgamiento de una liquidación por concepto de indemnización, ya que no están claramente determinadas, por lo que algunas respuestas, veladamente están vinculadas en Leyes diversas que complementan lo indicado por la propia Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública y su Reglamento, y que analizaremos con detenimiento en los siguientes apartados.

## **VI. Restitución de derechos en caso de supresión o Reducción de Plazas**

Sabemos que por diversas situaciones, la mayoría de éstas, vinculadas al presupuesto, la Administración Pública Federal es susceptible de ser modificada, reestructurada o en su caso, simplificada en su estructura orgánica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 12, 18 y 19, determina que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, formulará respecto a los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdo y ordenes del Presidente de la República, de esta forma, en el Reglamento Interior de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que serán expedidos por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas. Cabe señalar que es menester de los titulares de las secretarías expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para el buen desempeño de la dependencia, los que deberán contener la estructura orgánica y funciones de la entidad.

Ahora bien, el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

### **I. Modificaciones a las Estructuras:**

- \* Administrativa.
- \* Funcional y Programática.
- \* Económica.
- \* Geográfica.

En ambos ordenamientos, advertimos que siempre y cuando amerite que la dependencia tenga un mejor cumplimiento en sus objetivos, se podrá presentar al Presidente de la República el proyecto de Reglamento Interno de ésta, lo anterior para poder llevar a cabo adecuaciones presupuestarias de manera administrativa, funcional y programática, económica o geográfica que incida directamente en la estructura de la Secretaría o Departamento de Despacho, por lo que una vez aprobadas sus estructuras orgánicas pueden ser susceptibles a modificación, suprimiendo o reduciendo plazas en las entidades, en tal caso, el Servidor Público de Carrera

puede ser removido por causas ajenas al propio, tales como: recorte de presupuesto o de personal, sea en el mismo despacho o entidad de su adscripción, o en su caso, siempre y cuando existan convenios previamente establecidos entre otras dependencias gubernamentales, a cualquiera de ellas.

El procedimiento de restitución de derechos para el caso de supresión o reducción de plazas, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento, es la reubicación, misma que deja al trabajador con la prestación de servicios al Gobierno Federal (relación laboral) entre la dependencia y el Servidor Público de Carrera. Cabe señalar que los derechos laborales del funcionario deben de ser restituidos por la Unidad Administrativa a donde lo reubiquen, es decir, con el mismo cargo u homólogo, salario, prestaciones, horarios, etcétera.

En dicho contexto, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, menciona que en el caso de supresión o reducción de ciertas plazas, o cargos del Servicio Profesional de Carrera, los funcionarios titulares tienen derecho a que la dependencia a la que están adscritos los reubique, por medio de la Dirección General de Recursos Humanos conjuntamente con el Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia, siempre que haya disponibilidad de vacantes, y a su vez, la compatibilidad en el perfil del puesto que ejercía anteriormente.

Uno de los derechos de los servidores públicos de carrera es solicitar su reubicación dentro de la misma dependencia, o en otras unidades administrativas de cualquier dependencia. Siempre y cuando que en toda reubicación se actualicen los siguientes requisitos, de acuerdo al artículo 49 del Reglamento citado en el párrafo anterior:

- \* Contar con la autorización del Comité Técnico de Selección de la dependencia, en que se lleve a cabo el movimiento y, en su caso con el visto bueno del Servidor Público de Carrera y su superior jerárquico;
- \* Que los puestos cumplan con condiciones de equivalencia, homologación y afinidad;
- \* Que el movimiento no exceda del 30% mayor o menor al salario y prestaciones que tenía cuando desempeñaba el cargo anterior; y,
- \* Que el Servidor Público de Carrera Titular cumpla con los requisitos exigidos por el perfil del cargo.

Para el caso en concreto que hemos estado estudiando en el presente apartado, encontramos los siguientes criterios en una tesis aislada y una jurisprudencia:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. AL NO ESTAR PREVISTA LEGALMENTE LA SUPRESIÓN DE PLAZAS COMO CAUSAL DE CESE O TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL, EL EMPLEADO QUE DEMANDA SU REINSTALACIÓN TIENE DERECHO A QUE SE LE OTORQUE OTRA EQUIVALENTE A LA SUPRIMIDA.

De la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las fracciones III y IV del numeral 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte que los trabajadores al servicio del Estado afectados en su estabilidad laboral por la supresión de su plaza tienen derecho a que se otorgue otra equivalente a la suprimida o que se le pague una indemnización. De ahí que el derecho previsto en dichos preceptos es optativo para los trabajadores, por lo que el Estado-Patrón no puede imponer en forma unilateral, que los afectados reciban el pago de una indemnización. Consecuentemente, al no estar prevista legalmente la supresión de plazas como una causal de cese o de terminación de la relación laboral, el trabajador que demanda su reinstalación tiene derecho a que se le otorgue otra equivalente a la suprimida.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Amparo directo 10576/2006. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 4 de diciembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretaría: Elia Adriana Bazán Castañeda.

Supresión de Plazas. Los Trabajadores de Confianza no tienen derecho una equivalente a la suprimida, o la indemnización de ley, en término de las fracciones IX y XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Legislaciones Burocráticas Federal y de Sonora).

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J./205/2007, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, noviembre de 2008, página 206, con el rubro: 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.

Sostuvo que al armonizar el contenido de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con el de la diversa XIV, se advierte que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino sólo en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de segu-

ridad social que se extiende, en general, a las condiciones según las cuales deba prestarse al servicio, con exclusión del goce de derechos colectivo, que son incompatibles con el tipo de cargo y la naturaleza de la función que desempeñan.

En congruencia con el criterio expuesto, se concluye que tratándose de trabajadores de confianza que como tales se encuentran clasificados tanto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como en la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora, al no tener derecho a la estabilidad en el empleo y ante una eventual supresión de plazas, tampoco lo tienen para reclamar una equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, en términos de las fracciones IX y XIV de apartado B del artículo 123 constitucional, pues aunque la mencionada fracción IX no haga referencia expresa de la aplicación de dicha figura a trabajadores de base, ni excluya a los de confianza, de sus antecedentes legislativos se advierte que el Constituyente Permanente consagró como garantía de los trabajadores de base la estabilidad del empleo, con lo que se privilegia la continuación de la relación laboral y por ende, en los casos de supresión de las plazas, aquellos trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley.

Contradicción de Tesis 224/2007-SS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y del Trabajo del Quinto Circuito y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 21 de noviembre de 2007.

Unanimidad de cuatro votos. Ausente Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secertaria: Estela Jasso Figueroa.

Tesis de jurisprudencia 241/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de noviembre de dos mil siete.

Como podemos apreciar, hay una contradicción en el criterio vertido en la tesis aislada con el de la jurisprudencia, mientras la primera, salvaguarda los derechos de los funcionarios que se vean afectados en caso de supresión de plazas, obligando a que el propio Estado en su calidad de patrón otorgue una similar o en su caso el beneficio de la liquidación a través de la indemnización, no permitiendo al Estado unilateralmente exclusivamente a liquidar. La jurisprudencia mantiene el *status quo* privilegiando al trabajador de base y limitando en sus derechos al trabajador de confianza, en razón de que de acuerdo a la interpretación de la Sala, el constituyente otorga la garantía en dichos términos, desde luego al trabajador de base.

Distamos un poco del criterio jurisprudencial emitido, ya que a nuestro humilde parecer violenta la condición de igualdad de las personas, consagrada en el artículo 1º de nuestra Carta Magna. No consideramos que por

desempeñar un trabajo público de confianza, *por esa condición laboral*, no sea un servidor público objeto de tener derecho a una reubicación, o en su caso, a una liquidación por indemnización.

## **VII. Liquidación de servidores públicos por eliminación de Unidades Administrativas**

Por lo que se refiere a la liquidación de servidores públicos en caso de eliminación de unidades administrativas, se debe mencionar que la relación laboral entre la dependencia y el funcionario público de carrera termina, debido a la indemnización que se le otorga al mismo.

Como se refirió en el inciso anterior, el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, menciona que en el caso de supresión o reducción de ciertas plazas, suponiendo en este caso la supresión de una Unidad Administrativa, lo ideal es que los empleados con cargos del Servicio Profesional de Carrera, tengan el derecho a que la dependencia a la que están adscritos los reubique por medio de la Dirección General de Recursos Humanos, siempre que haya disponibilidad de vacantes, y a su vez, la compatibilidad en el perfil del puesto que ejercía anteriormente; o en otro escenario, existan convenios previamente establecidos entre otras dependencias gubernamentales, a efecto de ser reubicado a cualquiera de ellas mientras se actualicen los requisitos señalados en el apartado anterior, y desde luego el consentimiento del servidor público y su superior jerárquico, sin embargo, podría darse el caso de que no se lleve a cabo en todos los servidores públicos, por lo que habrá funcionarios a los que se les deberá de indemnizar a través de una liquidación, por lo siguientes ejemplos:

- \* No cumplan con el perfil en otras unidades administrativas.
- \* Los puestos no sean homólogos o afines (inferiores).
- \* No se actualicen las condiciones de trabajo a las que estaban sujetos.
- \* La reubicación no haya sido autorizado por el Comité Técnico.
- \* O en su caso, la falta de consentimiento del propio servidor público.

Adicionalmente a ello, consideramos que no todos los servidores públicos serán sujetos a una liquidación en virtud de lo establecido en el artículo 10 de la propia *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*:

[...]

Serán sujetos a una indemnización en términos de Ley los servidores públicos cuando sean despedidos injustificadamente.

Por lo anterior, habrá funcionarios a los que se les debería indemnizar a través de una liquidación.

Actualmente, se presenta una problemática jurídica para poder llevar a cabo la liquidación del los servidores públicos aun cuando exista en la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* el derecho a la Liquidación, porque no existen lineamientos para llevar a cabo tal acción.

No existe una partida presupuestal para tal hecho, por lo que en la práctica resulta imposible jurídica y administrativamente otorgar una liquidación en términos de la Ley referida, refrenda lo anterior, lo previsto en la fracción V, del artículo 65 de la LFPRH.

Jurídicamente es posible ejercer la acción para solicitar la indemnización correspondiente, en tal caso, si la resolución es favorable al Servidor Público, la entidad deberá pagar la misma. Lo anterior, es debido a la obligatoriedad del cumplimiento de las resoluciones del TFCA.

También es probable que aun cuando exista supresión de plaza y/o Unidades Administrativas habrá casos en los que no se justifique o proceda la liquidación, esto deriva en un vacío legal, ya que en algunos casos el servidor público se encontrará en estado de indefensión y deberá dirimir su *litis* a través del TFCA.

De lo anterior, el artículo 60 de la Ley en comento, especifica claramente la terminación del nombramiento sin responsabilidad de la dependencia, que será en los siguientes casos:

[...]

- I. Renuncia formulada por el servidor público;
- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público de carrera una pena que implique privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado a cualquiera de sus obligaciones que la Ley 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 por la Ley Federal de Responsabilidades de 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 la evaluación de desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría de la Función Pública.

De acuerdo a lo manifestado por el artículo transcrito, en caso de que cualquiera de los supuestos jurídicos se actualizaran, con antelación y/o simultáneamente a la eliminación de la Unidad Administrativa, el servidor público pudiera no ser susceptible a indemnización a través de liquidación.

Como comentario, aunado a lo anterior, la Ley Burocrática, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B), del artículo 123 constitucional, en su artículo 46 establece que el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias entre otras causas; por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; situación que agrava el problema, ya que un trabajador de confianza del Estado jamás generará antigüedad en la Administración Pública para efectos de una liquidación. Aun cuando se prevea la figura de indemnización por las causas que analizamos en este apartado, siendo el caso, que de otorgarse ésta, sólo sería el tiempo laborado en la dependencia correspondiente exclusivamente y no por su trayectoria en la Administración Pública.

Para lo previsto en el presente apartado, consideramos prudente citar las siguientes tesis aisladas, ya que son un referente, más allá de que el trabajador reciba una indemnización, de la propia estabilidad laboral, preservando la garantía social del derecho al trabajo:

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SUPRESIÓN DE PLAZAS POR DESAPARICIÓN DE LA UNIDAD U ÓRGANO DE ADSCRIPCIÓN.

Si dentro de las condiciones generales de trabajo de una dependencia del Estado, se prevé que el empleado sólo podrá ser cambiado de adscripción, entre otras causas, por la desaparición del órgano o unidad a la que estaba asignado, ello revela claramente la posibilidad de reacomodo, al no tratarse de una cancelación de plaza o una terminación colectiva de las relaciones obrero-patronales, como podría observarse de los artículos 433 al 439 de la Ley Federal del Trabajo. De lo anterior se colige que si alguna dirección o departamento llega a desintegrarse, no debe hablarse en sí de la desaparición de la fuente de actividades, ya que al prevalecer la dependencia mencionada, que es a la que finalmente le es prestado el servicio personal subordinado mediante el

pago del salario que ella misma efectuaba, tal situación evidenció su responsabilidad del nexo, y no de la sección referida, imperando en tales condiciones lo establecido en el numeral 123, apartado "B", párrafo final de la fracción IX, de nuestra Carta Magna, que a la letra dice: "... En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley."

Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo directo 11635/96. Secretario del Trabajo y Previsión Social. 5 de diciembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL POR REDUCCIÓN O CANCELACIÓN DE PLAZAS ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE NO CONTEMPLA LA LEY BUROCRÁTICA.**

Conforme al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ningún trabajador podrá ser cesado sino por las causas que de manera limitativa el propio precepto enumera. Luego, las situaciones de hecho que conducen a la cancelación de la plaza de trabajadores de base, no justifica la terminación de la relación de trabajo, dado que no encuentran sustento en ningún precepto de la invocada legislación, por lo que tal cancelación no corresponde a la justa causa a que alude el citado dispositivo, para que el nombramiento o designación de los trabajadores deje de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias gubernamentales. Cabe agregar que en la reducción de personal por los motivos de referencia, no tiene aplicación supletoria lo que en el artículo 439 establece la Ley Federal del Trabajo, por la simple razón de que la supletoriedad tiene como límite que no se cree la figura jurídica que no prevé la ley aplicable.

Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Amparo directo 6801/2001. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretario: Rigoberto Calleja López.

## **VIII. Juicios promovidos con motivo de Programas de Separación Voluntaria**

Desde el año de 2003, los trabajadores al servicio del Estado han optado por un beneficio que el propio Estado otorgó, consistente en la Separación Voluntaria, lo anterior obedeció a una medida para adelgazar la estructura burocrática, y con ello bajar el gasto público. Dicho programa estaba calculado con una vigencia de un año, sin embargo al paso del tiempo este programa que originalmente estaba planteado como se citó, se ha man-

tenido en vigor a través de la emisión de Oficios Circulares que posibilitan que se lleve a cabo. Lo cual en la práctica no implica que las dependencias otorguen dicho beneficio a todos los trabajadores que lo solicitan.

La separación voluntaria se da cuando un servidor público, decide dar por concluidos en forma definitiva los servicios que presta en la Administración Pública.

El Programa de Separación Voluntaria se puso en práctica en el año 2003, según lo establecido en el artículo 7, fracción III del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, dicho programa tienen como objeto cubrir una compensación económica a los servidores públicos que decidan separarse voluntariamente de los servicios que prestaban en la Administración Pública Federal.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2003, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el 10 de febrero de el mismo año la Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, la cual tienen como propósito promover y apoyar la separación voluntaria del servidor público que desee dar por concluidos definitivamente sus servicios en la Administración Pública Federal.

*Disposiciones de carácter administrativo vinculadas con el Programa de Separación Voluntaria:*

- \* 2004. Oficio circular 307-A-0160. Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, publicados el 23 de febrero de 2004.
- \* 2005. Oficio circular 307-A-0092. Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los Servidores públicos de la Administración Pública Federal, conforme a lo establecido en el artículo 8, fracción III, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicados el 14 de febrero de 2005 por la Unidad de Política y Control Presupuestario, de la Subsecretaría de Egresos de Hacienda y Crédito Público.
- \* 2006. Oficio circular 307-A-054. Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, conforme a lo establecido en el artículo 9, fracción III, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2006.

- \* Junio, 2008. Lineamientos Específicos de la Secretaría de Salud que Regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de las Unidades Centrales y Órganos Desconcentrados. (Vigencia de los lineamientos: 1º de junio al 30 de septiembre de 2008).

*a) Incorporación de los servidores públicos al programa*

- \* Cubrir con los requisitos establecidos en los Lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud.
- \* Requisitar los formatos que para tal efecto establecen los Lineamientos.
- \* Contar con el dictamen favorable que resuelva la incorporación al Programa, emitido por la Dirección General Adjunta de Relaciones Laborales y Servicios al Personal de la Secretaría de Salud.

*b) Sujetos de la Norma*

Serán los servidores públicos considerados como: personal operativo de base y confianza del Tabulador General de las Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, la PGR, las Oficinas de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Tribunales Administrativos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; así como las entidades paraestatales que rigen sus relaciones laborales conforme a lo previsto por los apartados A y B del artículo 123 constitucional.

*c) Exclusión de la Norma*

El personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano; el personal docente y directivo de los modelos de educación básica, incluida la preescolar, media superior y superior; el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines; el personal militar de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional; el personal de seguridad pública y nacional; así como las personas que prestasen sus servicios en las dependencias, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la APF mediante contrato de servicios profesionales por honorarios.

SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ES COMPETENTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS

## SURGIDOS CON MOTIVO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA QUE REGULA ESE PROGRAMA.

El hecho de que el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no prevea expresamente la competencia de ese órgano jurisdiccional para conocer de disposiciones generales inferiores a los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, sólo implica que no puedan ser impugnadas como acto destacado en un juicio contencioso administrativo, pero no impide que en la sentencia se analice su legalidad, lo cual se infiere de la interpretación relacionada del citado artículo 11 con el numeral 202, fracción IX, del Código Fiscal de la Federación, que establece que en el referido juicio los gobernados pueden impugnar las disposiciones de observancia general cuando se hayan aplicado en su perjuicio en la resolución definitiva impugnada o en el procedimiento respectivo. En ese tenor, y tomando en consideración, por una parte, que la Norma que Regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal vigente en 2003 es una disposición administrativa de carácter general y abstracto, en tanto fue emitida por el Titular de la Unidad de Servicio Civil de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por mandato expreso de la ley, y regula una situación que va a trascender durante el tiempo de su vigencia a todos los gobernados que se ubiquen en los supuestos que contempla y, por otra, que conforme al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, es inconcuso que compete a ese órgano conocer de los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de la mencionada norma.”

Tesis de jurisprudencia 155/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de octubre de dos mil cuatro.

Contradicción de tesis 111/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo, Primero y Tercero, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 8 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

La Segunda Sala abandonó el criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con número 2ª./J. 35/2007, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 556, de rubro: SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA NATURALEZA DE LA NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA RELATIVO ES FORMALMENTE ADMINISTRATIVA PERO MATERIALMENTE LABORAL, POR LO QUE LOS CONFLICTOS Y EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES QUE SURJAN CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN

**Y CUMPLIMIENTO CORRESPONDE A AUTORIDADES ESPECIALIZADAS EN ESTA ÚLTIMA MATERIA.**

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 2ª./J. 51/2004 y 2ª./J. 155/2004, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, mayo de 2004 y XX, noviembre de dicho año, páginas 593 y 122, respectivamente, en torno a la naturaleza formal y materialmente administrativa de la Norma que Regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal sostuvo que los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son competentes para conocer, los primeros, de la negativa a incorporar a algún servidor público a dicho programa y, el segundo, de los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de la norma que regula ese programa. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a esta Sala a abandonar ese criterio únicamente en cuanto a la naturaleza material que de esa normatividad se estableció al considerarla administrativa, por lo que la Norma que Regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, vigente en 2003, que prevé una compensación económica para diversos servidores de la administración pública federal y de las entidades paraestatales que se rigen por los apartados A y B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se separen voluntariamente de su empleo, debe considerarse de naturaleza materialmente laboral, porque constituye una prestación extralegal derivada del nexo laboral que no tiene su origen en aquel precepto o en alguna de sus leyes reglamentarias, es decir, se trata de una compensación que incluye algunos conceptos, como la antigüedad y el sueldo, originados en dichas leyes que es otorgada por el Estado en su calidad de patrón equiparado de los trabajadores que laboran en organismos públicos descentralizados, los cual le imprime a dicha norma carácter laboral; de ahí que los conflictos y el ejercicio de las acciones que surjan con motivo de su aplicación deben ser de la competencia de autoridades especializadas en esta materia.

Tesis de jurisprudencia 35/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de febrero de dos mil siete.

Contradicción de tesis 218/2006-SS. Entre las sustentadas por el Tercer y el Sexto Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 14 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Jonathan Bass Herrera y Sofía Verónica Ávalos Díaz.

De acuerdo a lo vertido en las Tesis Aisladas, y retomando nuestro tema vinculado al Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, y en este caso, por lo que refiere a la Separación Voluntaria como se mencionó, el programa de referencia está vinculado a norma-

tiva cuya naturaleza jurídica es el Derecho administrativo; sin embargo, toca aspectos de carácter del Derecho social, específicamente del Derecho laboral, como bien señala la propia Tesis tales como la antigüedad, el sueldo, etcétera, que derivan del nexo laboral, por lo que en este contexto, siempre será necesario delimitar claramente el caso concreto y conocer la naturaleza a la que pertenece la *litis* y considerar siempre la última de las Tesis invocada, de lo contrario las autoridades Administrativas como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estarán declarándose incompetentes por materia, de no ser la jurisdicción correspondiente.

## **IX. Casos prácticos de la Secretaría de Salud**

A la fecha se están atendiendo seis casos en la Secretaría de Salud de juicios promovidos por servidores públicos, de los cuales antes de la jurisprudencia citada del 2007 conoció el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y actualmente se encuentran pendientes por resolverse en el Tribunal Burocrático.

La *litis* de los juicios se centra en que los servidores públicos que presentan su demanda solicitan la incorporación al Programa Separación Voluntaria una vez que la Dirección General Adjunta de Relaciones Laborales y Servicios al Personal de la Secretaría, emite el dictamen correspondiente.

Actualmente se desconoce el criterio de la resolución del Tribunal Burocrático, toda vez que hasta el momento no se ha resuelto ningún caso.