

32 1309
23
24.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



"INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE
LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO
PREVISTAS EN EL ARTICULO 44 DE LA LEY
BUROCRÁTICA; ESPECIFICAMENTE EN
LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO"

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ANA MARIA HILDA PEÑA MARTINEZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JOSE BERNARDO COUTO SAID
CED. PROFESIONAL 15102-200324

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A TÍ SEÑOR

Por permitirme llegar a este momento, tan importante en mi vida, porque aunque muchas veces me he sentido muy sola, me haz escuchado, y tu protección y bendiciones siempre han estado conmigo.
¡ GRACIAS PADRE !

A MI MADRE

Porque aunque tus manos no tocan las mías, ni tus labios rozan ya mis mejillas con un beso, tu imagen indeleble de una mujer incansable de entrega completa al trabajo, al amor, a tu hija, quien te extraña y te recordará por siempre.

AL LIC. ARÍSTIDES SALAZAR GRIS

Dios manda a la tierra ángeles en forma de hombres, para hacer obras buenas, y usted para mí es un ángel, con toda mi admiración y respeto.
¡ GRACIAS POR CONTAR CON SU APOYO, GRACIAS POR DARME UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD !

A MI TÍA ISABEL

Porque aunque a veces no te entiendo
te quiero por darme todo lo que me haz brindado,
desde que era una niña. | **GRACIAS POR CONTAR CONTIGO !**

A MI MEJOR AMIGA ROCÍO

A tí y a mí, no nos unen lazos de sangre, pero
nos unen lazos tan importantes como éstos, pues
nos unen lazos de amistad, de amistad Inquebrantable
que nos hacen ser más que hermanas, gracias por
brindarme tu apoyo incondicional, por escucharme,
por estar conmigo en momentos muy difíciles
y por ser como eres. | **GRACIAS POR EXISTIR !**

AL LIC. JOSÉ BERNARDO COUTO SAID

Maestro en mis aulas, asesor de mi tesis.
| **GRACIAS POR SU APOYO, POR SU TIEMPO !**

A LIC. JOEL VILLANUEVA LEÓN

Por tu consejo, por tu dirección, por tus enseñanzas,
por ser el amigo que eres.

A MIS MAESTROS DE LA UNIVERSIDAD

Por sus enseñanzas.

A MIS COMPAÑEROS DE LA UNIVERSIDAD

Por crecer juntos.

**A MIS COMPAÑEROS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

Por compartir conmigo todos los días, y porque han sido fuente
de inspiración de este trabajo.

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	
1.1 Junta Provisional Gubernativa y Decreto del 8 de noviembre de 1821.	2
1.2 Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución Federal de 1824.	4
1.2.1 Función primordial del Estado Mexicano de acuerdo con dicha Constitución Federal, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	7
1.3 Bases Constitucionales de las Siete Leyes.	10
1.4 Bases Orgánicas de 1836, 1843 y 1853 en relación con la función del Estado Mexicano, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	12
1.5 La Constitución Política de 1857.	17
1.5.1 Estructura orgánica del Estado en relación con la Constitución de 1857.	17

1.5.2 Función primordial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	19
1.6 La Constitución Política de 1917.	32
1.7 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.	36
1.8. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional.	41

CAPÍTULO II ORIGEN Y CONCLUSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS TRABAJADORES Y LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2.1 La relación laboral entre el Estado y el empleado público	46
2.1.1 Acto jurídico que origina la relación laboral.	49
2.1.2 Requisitos de ingreso al servicio público, específicamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	54
2.1.3 Formalidades que se deben observar en el ingreso de un trabajador.	62
2.1.4 Ordenamientos legales que rigen la relación laboral entre el trabajador de base y la Secretaría de	

Hacienda y Crédito Público	65
2.2 Clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.	68
2.3 Derechos y prohibiciones de los servidores del Estado, así como de los trabajadores de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	74
2.4. Obligaciones del titular estipuladas en la ley como las facultades y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	89
2.5 Los deberes de los empleados públicos previstos en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	95
2.5.1 Obligaciones de los trabajadores de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	103
2.6 Acciones o derechos que puede ejercitar un trabajador con el incumplimiento en la relación laboral por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	105
2.6.1 Acciones o derechos que puede ejercitar la Secretaría de Hacienda y Credito Público.	106
2.7 Suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	109

2.7.1 Terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público .	110
2.7.2 Terminación de la relación laboral sin responsabilidad para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	112

**CAPÍTULO III ORIGEN Y NATURALEZA DE LA FUNCIÓN
DEL ESTADO Y LOS TRABAJADORES COMO FACTOR
FUNDAMENTAL Y ESENCIAL EN SU DESARROLLO**

3.1 El Estado , sus fines y funciones.	119
3.2 La función administrativa.	126
3.3. La administración y la Administración Pública Federal.	130
3.4 Los servicios públicos.	136
3.4.1 La función pública y el servicio público	137
3.5 Poder Ejecutivo como ente administrativo en el desarrollo y logro de las funciones del Estado.	140
3.6. Los Secretarios de Estado.	144
3.6.1 La función primordial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia integrante del Poder Ejecutivo.	148

3.7 Los trabajadores al servicio del Estado.	152
--	------------

**CAPÍTULO IV EL INCUMPLIMIENTO DE LAS
OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO**

4.1. Posibles factores que originan el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado.	160
--	------------

CONCLUSIONES	181
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	185
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Para el trabajador al servicio del Estado, el desempleo que se ha venido acrecentando aún más en nuestro país desde finales de 1994, representa también el reflejo de la más profunda crisis económica que estamos viviendo en esta década, a un paso de comenzar el nuevo milenio, el encarecimiento de la vida crece día con día, la pérdida del poder adquisitivo, de nuestro salario, y la inseguridad social que se refleja en todas las calles de México de día y obviamente de noche, nos invita a reflexionar, sobre la importancia de conservar nuestro trabajo, la estabilidad en nuestro empleo, constituye la certeza del presente y del futuro, no tan sólo económicamente sino hasta psicológicamente, por que el que sabe que su permanencia en el empleo, ya no depende del capricho o voluntad de otros sino de cumplir con sus obligaciones actuará conforme a los intereses de su familia y ética personal, consciente de su deber.

El presente trabajo de investigación nace de mi inquietud, de observar en las dependencias del Gobierno Federal, específicamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que soy trabajadora de la misma, la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública a los trabajadores al servicio del Estado, previstas en el artículo 44 de la Ley Burocrática. Siendo importante señalar que

aunque muchos pudieran creer que trabajar en la burocracia es tener un trabajo seguro, la estabilidad en el empleo no es un derecho de propiedad del servidor público respecto a su trabajo, del cual no podría separarse sino un derecho del trabajador de permanecer en el empleo, mientras no exista causa suficiente que justifique su despido, por lo que es muy importante conocer y cumplir con nuestras obligaciones que se encuentran previstas en las leyes y reglamentos desde el momento que ingresamos al sector público, nuestro trabajo exige mucho de nosotros mismos, si no conocemos nuestras obligaciones entonces como pretendemos exigir nuestros derechos, nuestra labor es de servicio, y este servicio debe llevar intrínseco el mayor esfuerzo, capacidad e intensidad ya que esto forma parte de nuestra dignidad como servidores públicos, la eficiencia en nuestras actividades forma parte ya de nuestras principales obligaciones.

Con este trabajo se pretende que la base trabajadora de toda la Administración Pública, pero principalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, valore su trabajo, fuente de productividad y único sustento de muchos servidores públicos y que éstos a su vez se identifiquen con él mismo y con las obligaciones previstas en el artículo 44 de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, analizaremos cada una de ellas, demostrando al mismo tiempo que el incumplimiento a las mismas puede traer como consecuencia repercusiones jurídicas, que dañan aún más la imagen tan empobrecida que se tiene del servidor

público, e inclusive si no se cumple con las obligaciones referidas se puede ser sujeto a una sanción, que amerite como medida disciplinaria, la suspensión temporal del empleo e inclusive la terminación del mismo, pero no tan sólo se invitan a la base trabajadora a reflexionar, sino a todos los servidores públicos del país.

Para efecto de llevar el presente estudio, en el capítulo I se hace una reseña de los antecedentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde su surgimiento hasta nuestros días como dependencia clave en el desarrollo de México, en el capítulo II analizamos el surgimiento y conclusión de la relación laboral entre los trabajadores al servicio del Estado, específicamente de la dependencia que nos ocupa, los ordenamientos legales que la rigen, clasificación de los trabajadores, derechos, obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, así como las facultades y obligaciones del titular, en el capítulo III se señala el origen y naturaleza de la función del Estado y los trabajadores como factor fundamental y esencial en su desarrollo, y en el IV capítulo se citan los posibles factores que originan el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado y su posible solución.

Por lo anteriormente expuesto se ofrece una propuesta para que exista un programa de reclutamiento, de personal, de la Administración Pública, bajo

principios de objetividad, que permitan el desarrollo profesional y la remuneración debida, creando al mismo tiempo desde el ingreso del trabajador al servicio del Estado, y de los que ya nos encontramos dentro sector público el ánimo de servicio, y éste satisfaga las necesidades de la comunidad.

El trabajo que realizamos debe, considerarse como un privilegio, una oportunidad, de dar lo mejor, de nosotros mismos, que no se diga que nuestro trabajo significa aridez, rutina, sufrimiento, disgusto, y sólo se tolera por el temor de no tener ingresos económicos, que se diga que el servidor público trabaja con alegría pues quien lo hace de esta forma trabaja bien; es productivo, logra más en menos tiempo, y tiene un espacio para sí mismo, si se trabaja con entusiasmo, con entrega ya se tiene ganada la parte principal del camino al éxito, lo demás es estudio, planeación, la OPORTUNIDAD hay que crearla cada día. Nuestra función es servir a la población, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos y esto debe ser motivo de orgullo.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

1.1 Junta Provisional Gubernativa y Decreto del 8 de noviembre de 1821.

El Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821) concertaron el establecimiento en México de una monarquía constitucional moderada; los Tratados dispusieron que, el poder público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa, la cual a su vez, nombraría una regencia; en funciones la Regencia del Imperio, expidió el Decreto de fecha 8 de noviembre de 1821, en el cual se establecieron los ministerios para el despacho de los negocios, y en cuyo Art. 1º., se determinó lo siguiente: "...Cuatro son los ministros que se titulan, secretarios de Estado y del despacho universal con la adición uno, de relaciones exteriores e interiores, otro de justicia y negocios eclesiásticos, otro de hacienda pública y otro de guerra con encargo de lo perteneciente a Marina..."¹

Respecto de la Secretaría de Hacienda Pública, se fijó una planta de 21 empleados, empezando por el Oficial Mayor y terminando con cuatro escribientes, al primero se le asignó un sueldo de cuatro mil pesos anuales, y a los últimos de cuatrocientos. El propio decreto enumeraba las obligaciones del Ministro; las de los oficiales mayor y segundo, las obligaciones de los siete oficiales que seguían en

¹ Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público p.764

orden jerárquico, al octavo oficial, se le denominó de partes y registro, el cual se encargaba de la correspondencia; se fijaron las obligaciones de los oficiales del archivo; y también las del portero.

Es importante señalar que el decreto estableció también la competencia de cada ministerio, y al referirse al de Hacienda, se determinó su competencia en los términos siguientes: " ... a la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda, corresponden todos los negocios pertenecientes a la Hacienda Pública, en sus diversas rentas ..." ²

El primer ministro de Hacienda fue Rafael Pérez Maldonado, quien duro en su encargo, desde el 8 de noviembre de 1821 hasta el 30 de junio de 1822. Por otra parte el 15 de diciembre de 1821, se expidió el arancel interino para el gobierno de las Aduanas Marítimas en el comercio libre del imperio, en esta materia se aplica el principio de lo que no está expresamente prohibido por la ley, está permitido, y así el arancel nos dice: "...Art. 7º. Todo lo que no sea prohibido en este arancel será permitido, desembarcar en cualquier puerto habilitado del Imperio Mexicano, a excepción de las modificaciones que las circunstancias distintas del lugar y tiempo reclaman en beneficio común del mismo imperio, según esta indicado en el Artículo 2º..." ³

² Ibidem. p.764

³ Idem.

A los buques extranjeros se les otorga el trato que los nacionales recibían en el país de origen de aquéllos; se agregan impuestos a toda clase de instrumentos para la ciencia y la cirugía, música escrita o impresa, semillas de plantas o las plantas mismas y animales vivos. Cabe mencionar que en este tiempo la junta designó como presidente a Agustín de Iturbide, denominándose la regencia prevista, la cual se ocupó de legislar sobre el sistema electoral y la organización del próximo Congreso Constituyente.

1.2 Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y la Constitución Federal de 1824.

El Congreso Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, reconociendo en sí mismo la soberanía de la nación; se le otorgaron atribuciones al Poder Legislativo en toda su extensión y delegó al Poder Ejecutivo en la Regencia; ratificó como voluntad del pueblo el establecimiento de la monarquía constitucional; y asumió la dual función de poder constituyente y de congreso ordinario; y contraviniendo los principios que normaron su estructura, se erigió en Cámara Única.

En el lapso comprendido de octubre de 1822, a marzo de 1823, se desarrollan los acontecimientos que originaron el caos del gobierno e imperio de Iturbide. Posteriormente el Congreso desconoce el Plan de Iguala y los Tratados de

Córdoba, y finalmente se convoca a un nuevo congreso para que constituya a la Nación, lo que se logra con la proclamación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824. El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana da vida al Federalismo (reunión de Estados libres y autónomos unidos conforme a los principios de una Constitución General). " Consagra el principio de que la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación; establece la división de poderes esquematizando las facultades de cada uno; fija el ámbito de la autoridad federal y demarca la de los estados...".⁴

El Acta Constitutiva consigna la libertad de escribir, de imprimir y publicar ideas políticas con las restricciones que establezcan las leyes; prohíbe que en las causas criminales ningún hombre sea juzgado si no es por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto, todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva.

El 1º de abril siguiente, el congreso inició la discusión del proyecto de constitución el cual fue aprobado el 3 de octubre de 1824, y se publicó el día 5 del mismo mes y año, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se mantuvo vigente hasta 1835 " La Constitución Federal de 1824 desarrolla los principios republicanos y federalistas ya expuestos en el Acta Constitutiva; declara que la religión es y será la católica, apostólica, romana; divide

⁴Enciclopedia de México. p.1744

el Supremo Poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Deposita el primero en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores;...”⁵

La Carta Magna deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona, el Presidente de la República, e instituye la vicepresidencia individual, prescribe que la duración de los dos cargos será de cuatro años, y prohíbe la reelección del Presidente en el período inmediato; posterior a su mandato, fija las prerrogativas de uno y otro mandatarios, entre los que destacan: proponer leyes y reformas a los mismos, ejercer el derecho de veto y disfrutar de inmunidad durante el desempeño de su cargo, salvo en el caso que cometan delitos específicamente señalados en la propia Constitución, para actuar en los recesos del Congreso, crea un Consejo de Gobierno integrado por senadores al que atribuye, aprobar el nombramiento de los secretarios del despacho; y asesorar al Presidente de la República para la mayor observancia de la Constitución Política y las Leyes Federales; deposita el Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia; crea los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La Cámara de Diputados conoce de la elección de los ministros de la Corte y expide su nombramiento, determina las reglas a que se sujetarán la Administración

⁵ Ibídem. p.1744

de Justicia en los estados y territorios, y formula de paso, un incipiente catálogo de garantías individuales.

Por otra parte obliga a todo funcionario público antes de tomar posesión de su cargo, a jurar el cumplimiento de los mandatos constitucionales. El congreso determina la responsabilidad de los infractores, asimismo señala, que no podrán modificarse nunca los artículos relativos a la libertad e independencia de la nación.

1.2.1 Función primordial del Estado Mexicano de acuerdo con dicha Constitución Federal, específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 16 de noviembre de 1824, el Congreso Federal decreta la ley por la cual se arregla la Administración de la Hacienda Pública, se reserva al Secretario de Hacienda la vigilancia de las Casas de Moneda; se sujeta a todo el sistema de correos al ministerio, se reglamenta la acuñación de la moneda, se establece un Departamento de Cuenta y Razón, el que quedará dividido en secciones de acuerdo con las rentas principales, se creó la Contaduría de Hacienda integrada por dos Secciones, la de Hacienda y la de Crédito Público, encargándose a cada una de ellas a un Contador Mayor. En la misma Ley se estableció la Tesorería General

de la Federación a la que en suma entraron todos los productos de las rentas, empréstitos y donativos y las cantidades de cualquier procedencia de que pudo disponer el Gobierno de la Federación.

Se fijaron las reglas para formar la Memoria de Hacienda, prescribiendo que: "debería tener extractos puntuales, sencillos, claros y bien comprobados de todas las cuentas; la Sección de Crédito Público debería comprender el estado de la deuda nacional, las sumas autorizadas, y los intereses cubiertos".⁶

Estas últimas disposiciones quedan comprendidas dentro del régimen de gobierno del General Guadalupe Victoria y su Secretario de Hacienda José Ignacio Esteva. El segundo año de gobierno del primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es muy importante en lo que respecta en materia hacendaria. Para la administración interior de la Secretaría, se dictaron las siguientes medidas; extinción de las Direcciones y Contadurías Generales de Rentas, establecimiento de la Oficina Provisional de Rezagos y Liquidación de Cuentas; durante este mismo período presidencial estuvieron encargados de la Secretaría: José Ignacio Esteva al principio, y al final Tomás Salgado. El período que va de 1828 a 1833 es de grandes agitaciones políticas; y el Gobierno se ve en situación difícil; los ministros de Hacienda, cambian con extraordinaria facilidad y en

⁶ Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.765

ese período son sucesivamente Lorenzo de Zavala, Rafael Mangino, Ildefonso Maniau, nuevamente Rafael Mangino; las disposiciones hacendarias más destacadas fueron las siguientes: El Decreto de Libertad de Siembra y Venta de Tabaco; reorganización de la Tesorería General y restablecimiento de la Dirección General de Rentas.

“ La Hacienda Pública de una Monarquía no puede estar organizada igual que la de un régimen parlamentario, o la de una República Federal representativa como la nuestra, sus bases y fines aunque pudiesen parecer semejantes, son totalmente diferentes “. ⁷

Aplicando esta tesis en el caso particular de nuestro país, al cambiar del Régimen Federal al Régimen Central, o al Régimen Imperial, los principios que estructuraban a la Hacienda Pública tuvieron necesariamente que variar.

En el año de 1833, Manuel Gómez Pedraza, es reconocido como Presidente de la República, y éste designa como ministro de Hacienda a Miguel Ramos Arizpe, le sucede en el cargo Valentin Gómez Farías, precursor de la Reforma, quien toma posesión como vicepresidente en abril del propio año, y fungiendo como presidente en ausencia de Santa Anna, encargó el despacho de Hacienda, a Juan de Dios

⁷ Ibídem. p.766

Rodríguez, posteriormente se designa a José María Boca Negra, y ya en funciones de Jefe del Poder Ejecutivo, Valentin Gómez Farías nombra Ministro del Ramo a Mariano Blassío.

1.3 Bases Constitucionales de las Siete Leyes.

Las reformas radicales introducidas por Valentin Gómez Farías en el lapso de un año, dan como resultado final la proclamación de las Bases Constitucionales conocidas con el nombre de Siete Leyes, este ordenamiento entró en vigor en diciembre de 1833, quedando como Presidente de la República Anastasio Bustamante, en este período fueron ministros de Hacienda Joaquín Lebrija y después Ignacio Mora y Villamil, siguiéndole Gómez de la Cortina y otros destacados miembros del Partido Conservador. El Congreso Federal se reunió en 1835, integrado en su mayoría por elementos conservadores, algunos de los cuales propusieron, en ejercicio de facultades extraconstitucionales, revisar la Constitución de 1824; otros opinaron que el congreso tuviera sólo carácter convocante. El proyecto de reformas, se asignó a una comisión formada entre otros por; José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas y Francisco Manuel Sánchez de Tagle que en breves días redactó el Proyecto de Bases para la nueva Constitución, el cual fue aprobado el 23 de octubre de 1835. “ Este documento puso fin al sistema

Federal y prefiguró el contenido de la inmediata Constitución de las Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre del citado año".⁸

En el artículo 44 de la Sexta Ley, se reglamentó lo correspondiente a la materia hacendaria; el mismo ordenamiento facultaba a la Cámara de Diputados, para vigilar a la Contaduría Mayor de Hacienda y las Oficinas Generales, con sede en los Departamentos conocidos actualmente como los distintos Estados de la República Mexicana; así como nombrar jefes y demás empleados de la Contaduría.

" Con el tiempo, al transformarse el país en una República Central, se expidió el 7 de octubre de 1835 un reglamento que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados, que quedaban desde ese momento sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda ".⁹

En este período de la llamada Administración Bustamantina, no hay paz en la República, sobre todo después de conocerse el cruel asesinato de Don Vicente Guerrero; en 1841 Antonio López de Santa Anna, comodín de todos los partidos, pero sin más convicción política propia, que su ambición de poder, junto con el Gral. Valencia y Paredes Arrillaga, hacen triunfar el Plan de Tacubaya; la influencia del

⁸ Enciclopedia de México. p.1747

⁹ Manual de bienvenida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.6

propio Santa Anna, se había acentuado de tal manera que a pesar de la oposición, en la elecciones realizadas, tres años después, o sea en 1844, resultó electo Presidente de la República. En ese entonces el Ministro del Ramo era Ignacio Trigueros. " Bajo la Administración del Sr. Trigueros, se pretendió hacer una Reforma a fondo de la Hacienda Pública, de la que se da cuenta en la Memoria correspondiente al período de 1841 a 1843 ".¹⁰

Las cuales se pueden resumir en creación de nuevos impuestos, la amortización de la moneda de cobre, la publicación de un nuevo Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, y Reglamentos para la Administración de diversos derechos e impuestos.

1.4 Bases Orgánicas de 1836, 1843 y 1853, en relación con la función del Estado Mexicano específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De 1836 a 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, auspiciados unas veces por los adictos al sistema unitario y otras por los defensores del régimen Federal. A éstos se sumaron la segregación de Texas y la guerra con Francia, que

¹⁰ Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.767

ahondaron aún más la crisis política y económica de México. Siendo importante destacar que en 1842 el gobierno ordenó la disolución del congreso y reunió una Junta de Notables para que formulara nuevas bases constitutivas de la nación. Creada la junta, ésta se encargó de elegir presidente provisional, y Santa Anna fue nombrado Titular del Poder Ejecutivo, la junta decidió formular un nuevo estatuto constitucional. El 8 de abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio del mismo año fue aprobada y el 14 del mes y citado año se publicó con el título de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana. " ... El estatuto reitera la independencia de la Nación y organiza a ésta en República Centralista; conserva la división territorial establecida en 1836, pero enmienda una Ley Secundaria, precisar el número y los límites de los Departamentos; divide el Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (abroga al Supremo Poder Conservador); y declara que el país profesa y protege la religión católica (Título I). Concreta las obligaciones y derechos de los habitantes (establecidos en la Constitución de 1836 a favor de los mexicanos), desarrolla más ampliamente el catálogo de sus garantías y prohíbe expresamente la esclavitud (Título II) ".¹¹

El 14 de junio de 1845, el gobierno mexicano se ve obligado a decretar la guerra a los Estados Unidos de Norte América por la problemática de Texas, hay nuevas elecciones presidenciales en las que inexplicablemente vuelve a ser

¹¹ Enciclopedia de México, p.1751

designado Presidente de la República Santa Anna, que sale a combatir a los norteamericanos, al frente del poder queda Valentín Gómez Farías. Los Tratados de Guadalupe por los cuales México pierde una gran parte de su territorio, se firman el 2 de febrero de 1848; Luis de la Rosa comparte el Gabinete como Ministro de Hacienda, vuelve Joaquín Herrera a la Presidencia de la República y son sucesivamente Ministros de Hacienda, Luis de la Rosa, Manuel Piña y Cuevas, Mariano Riva Palacio, Francisco Arrangois, Francisco Elorriaga, distinguido liberal, que también fuera Ministro de Relaciones. En todo este tiempo la principal preocupación y labor de los Secretarios de Hacienda, fue arreglar las finanzas de acuerdo con los nuevos límites fijados por los Tratados de Guadalupe y el manejo de la indemnización pactada en los propios tratados, Francisco Elorriaga hace algunos estudios para regularizar la Hacienda Pública, equilibrar el presupuesto, ajustar la deuda extranjera y propone al congreso se celebren convenios con los diversos acreedores del erario para aliviar la carga de éstos y los intereses que causaban las innumerables deudas que se tenían.

En las elecciones de 1850, surgen candidatos para la Presidencia de la República de los diversos partidos que existen en México, pero finalmente triunfa el del Partido Liberal; el nuevo Presidente de la República nombra Ministro de Hacienda a Manuel Payro; le había antecedido en el puesto, Melchor Ocampo, quien tuvo que renunciar por los continuos ataques de que fue víctima en la prensa.

Don Matías Romero, dice de la situación y medidas de la Hacienda Pública hasta ese momento lo siguiente:

" a dos objetos con íntimo enlace entre sí, se dirigieron los esfuerzos de la administración existente por arreglar la hacienda pública; el primero fue evitar el deficiente, y el segundo, íntimamente enlazado con el primero, liquidar y consolidar la deuda nacional..."¹²

En el lapso que va de 1850 a 1853, año en que se instauran de nueva cuenta la dictadura santanista, desfilan por la Secretaría de Hacienda los siguientes personajes: José Ignacio Esteva, Piña y Cuevas, Guillermo Prieto y Marcos Esparza, los Secretarios de Hacienda dedicaron sus esfuerzos al arreglo de la deuda tanto interior como exterior, nivelar el presupuesto para hacer desaparecer el déficit constante, que producía como consecuencia, que año con año aumentara la deuda .

" En las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 le dieron a la Hacienda Pública, el carácter de Ministerio de Hacienda y con el Decreto del 12 de mayo de 1853 se le denominó por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público " .¹³

¹² Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.767

¹³ Manual de bienvenida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.6

El gobierno de Mariano Arista, en el que se requería de una política firme es presionado por los partidos políticos existentes, los liberales y los conservadores, por lo que cae su gobierno el 5 de enero de 1853, presentando su renuncia al congreso; se llama a Santa Anna al poder y se hace cargo de él, el día 20 de abril de 1853; Antonio Haro y Tamariz, es designado Ministro de Hacienda.

“ Ahora bien la dictadura para mantenerse, necesita de un cúmulo de erogaciones extraordinarios para regalar a sus adeptos, el boato necesario, y las regalías convenientes a las fuerzas armadas que la sostienen, todo esto hace más difícil la situación de la República “. ¹⁴

Durante el ejercicio de la dictadura se arregló el Tratado de la Mesilla, por el cual México sufrió otra mutilación territorial, y los Estados Unidos se liberaron de algunas de las obligaciones contraídas en el Tratado de Guadalupe.

También en este lapso se presentó un proyecto para el arreglo de la Hacienda, por el cual se pretendió fundar un banco nacional, este proyecto lo suscribieron Manuel Escandón y a él se opuso Haro y Tamariz, aduciendo argumentos de dos tipos: económicos y políticos, la proposición fracasó.

¹⁴ Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.768

1.5 La Constitución Política de 1857.

El 9 de agosto de 1855, abandonó la capital, Antonio López de Santa Anna, por el triunfo del Plan de Ayutla, el estatuto del Plan de Ayutla es el documento fundamental que rige al país, en tanto se discute el nuevo ordenamiento que vendrá a estructurar la República Mexicana; Miguel Lerdo de Tejada en la Memoria de 10 de febrero de 1857, resume la situación del Erario Público al 20 de mayo del año anterior, en que se hizo cargo de él en la siguiente forma: se les adeudaban sus haberes a los empleados públicos y a los miembros de las fuerzas armadas, algunos de ellos, si no es que la mayoría, se encontraban en angustioso grado de miseria; la deuda interior consolidada por la Ley del 30 de noviembre de 1850 se hallaba en descrédito. " La nueva Constitución fue promulgada el día 5 de febrero de 1857, y aunque ella no era todo lo radical que habían esperado los liberales, llamados " puros ", significaba sin embargo, un gran paso adelante ".¹⁵

1.5.1 Estructura orgánica del Estado en relación con la Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, enfatiza que los derechos del hombre son la base de las instituciones y que el ser humano es libre igual ante la ley, en cuya virtud excluye a

¹⁵ *Ibidem*.p.768

los tribunales especiales , los títulos de nobleza y los honores hereditarios; instituye el derecho de propiedad y consagra las siguientes libertades: de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta; molestar a las personas sin mandamiento escrito de autoridad judicial, decretar el encarcelamiento de éstas por deudas de carácter civil y hacerse justicia por sí mismas.

La soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejerce por medio de los poderes establecidos en la Constitución; deposita el Poder Legislativo del Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados.

Deposita el Poder Ejecutivo en un solo individuo: El Presidente de la República, que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor de 35 años, nominado por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, residente en el país al verificarse ésta, quien dura en su cargo cuatro años, es sustituido en sus faltas temporales por el Presidente de la Suprema Corte.

El Poder Judicial está integrado por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Distrito y de Circuito. (los dos últimos organizados por una ley secundaria).

1.5.2 Función primordial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al tomar posesión Ignacio Comonfort, como primer Presidente Constitucional, con el nuevo orden jurídico, se designa a Manuel Payno como Ministro de Hacienda; le sucedieron Juan Antonio de la Fuente, José María Iglesias y nuevamente Payno a finales de 1857. El 25 de junio de 1856, tiene lugar uno de los actos más trascendentales del Gobierno Liberal, la publicación del Decreto de la Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas que administran como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República; otra medida hacendaria dictada en ese mismo año, es el Decreto del 14 de julio por el cual se fijan los derechos que se imponen a los tabacos extranjeros que se importan. En septiembre 14 de 1856, se ordena el establecimiento de un departamento para la impresión de sellos; éstos siguen toda una serie de disposiciones de tipo administrativo para regularizar la Hacienda Pública; se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de mayo de 1856 se promulga el decreto por el cual se establece la estructura de la Secretaría de Hacienda en los siguientes términos: " Un Ministro, y un Oficial Mayor, la Sección Primera.- Con un jefe y tres oficiales y dos escribientes; Sección Segunda.- Con un jefe, dos oficiales y dos escribientes; Sección Tercera.- Con un jefe, cuatro oficiales, y tres escribientes; Sección Cuarta, un jefe, cinco

oficiales, y dos escribientes; el Archivo a cargo de un archivero, y un oficial; la Portería (intendencia), con un portero, un mozo y cinco ordenanzas; al día siguiente, se promulgó otro decreto, por el cual se señala la planta (personal), para la Aduana de México, esta planta quedó integrada, de la siguiente manera: Oficina de Administración y Contaduría.- Un administrador principal, un contador, un oficial primero (mayor) 11 oficiales, un archivero, 4 escribientes, un oficial de confrontación y un escribiente de confrontación. Sección de Contribuciones Directas; un recaudador, 4 oficiales, 5 escribientes, 2 vistas de Aduana, un alcaide de entrada, un alcaide de salida, un almacenista, un escribiente, 2 merinos y 2 capataces, Sección de Tesorería.- Un oficial mayor pagador, oficial segundo pagador, oficial tercero pagador, oficial cuarto pagador y contador de moneda, un portero y dos mozos de oficio; el cuerpo de resguardo se compone de: comandante, subcomandante, 9 tenientes de garita, 5 tenientes de ronda, 18 guardias de garita y 16 guardias de ronda ".¹⁶

Se integró el sistema de organización de las oficinas hacendarías, con el Decreto del día 7 del propio mes, por lo que se estableció la planta de la Tesorería de la Nación, la cual se organizó de la siguiente forma:

¹⁶ Ibídem. p.770

" Cuatro secciones de Tesorería y la Portería; Ministro, un tesorero y un jefe para cada sección, 19 oficiales; 7 para la primera y 6 para cada una de las restantes; 11 escribientes, 4 meritorios, un cajero pagador, un ayudante, un portero, tres mozos y dos ordenanzas ".¹⁷

El 28 de julio se reorganiza la junta de Crédito Público que había sido organizada de acuerdo con el Decreto de fecha 8 de junio de 1856. Tal fue la primitiva organización que se dio a la Secretaría de Hacienda en el gobierno de Ignacio Comonfort, que sería la que llegara hasta la restauración de la república en 1867, encontrándose en la presidencia Benito Juárez.

Juárez es aprehendido y más tarde puesto en libertad; de la ciudad de México se dirige a Guanajuato, en donde establece el principio sentado por primera vez, que el Gobierno Federal tiene la calidad de tal por mandato del pueblo y en virtud de la ley que él mismo se ha dado, y no por que se encuentre en la capital de la República o en el Palacio Nacional; la ley y la soberanía de la nación se personifican en él, y con profunda consciencia de lo que esto significa, se dispone a hacer respetar las instituciones que en forma democrática se habían dado al pueblo. En el mes de mayo de 1858 establece su gobierno, designando el gabinete que sufre continuos ajustes, durante el período de la guerra, la Secretaría de

¹⁷ *Ibidem*, p.770

Hacienda estuvo a cargo de las siguientes personas: Melchor Ocampo, Manuel Ruiz, tres veces Guillermo Prieto, Juan Antonio de la Fuente, Miguel Lerdo de Tejada, Juan A. Zambrano, encargado del despacho en su carácter de Oficial Mayor, Pedro de Garay y Garay y José Ma. Mata, claro es que en este interregno, la Hacienda Pública no funcionó regularmente, sin embargo, es la época en que se expiden las principales Leyes de Reforma. En 1861 el gobierno de Juárez, se dedica con febril actividad a la reorganización de la administración pública, para la reestructuración de la Secretaría de Hacienda, se expiden los siguientes decretos: del 4 de febrero, en el que se designa la planta de empleados de la Secretaría, en el documento se aclara " esta planta, se constituye en tanto se hace del Ministerio de Hacienda y de la Tesorería General una sola oficina, como exige el buen orden para evitar duplicación y confusión de las labores de una y otra..."¹⁸

En esta planta los empleados son: el Ministro, Oficial Mayor; Sección de Aduanas Marítimas, con un jefe, tres oficiales: 1o., 2o. y 3o. y dos escribientes; se establecen las condiciones que deben reunir estos oficiales, para desempeñar su empleo, deben saber por lo menos dice el decreto, Geografía, Francés y Teneduría de Libros; la Sección Segunda, o de Crédito Público se le asignaba a un jefe, un primero y segundo oficiales y dos escribientes, los empleados de esta sección deberían saber; Francés, Inglés, Teneduría de Libros, y les daría cierto derecho de

¹⁸ Ibídem. p.771

preferencia, el conocimiento de la legislación del país y del derecho internacional público.

" La Sección Tercera.- De contribuciones, correos, papel sellado y ramos menores se integraba así: un jefe, tres oficiales, 1o. 2o. y 3o., con cuatro escribientes; los oficiales de esta sección deberían saber, Geografía, Francés y Contabilidad. A la Sección Cuarta o de Presupuestos.- Gastos civiles y militares se les destinaba un jefe, tres oficiales 1o. 2o. y 3o., con cuatro escribientes, a éstos oficiales sólo se les pedía conocer la Teneduría de Libros, y les daba cierta preferencia el conocimiento de la legislación hacendaría; los ensayos, casas de moneda, e indiferentes se componían de un jefe, tres oficiales y tres escribientes y sólo se exigía de ellos el mismo conocimiento que los anteriores..."¹⁹

En este Decreto del 4 de febrero de 1861 se estableció el principio de que nadie podría optar por un empleo sin antes haber sido examinado y aprobado en los ramos respectivos.

Posteriormente el 16 de agosto de 1861 se promulga el Reglamento para la Dirección del Tesoro Federal. El artículo 1o. del ordenamiento prescribe que las rentas y las leyes que se consignan al Erario Federal, se hará por medio de

¹⁹ Ibidem. p.771

oficinas generales subrogadas directamente al Ministro de Hacienda, la oficina de Recaudación se denominará Dirección del Tesoro Federal, a las que quedan subordinadas las siguientes oficinas: 1.- Administración General de Correos; 2.- Las Aduanas Marítimas; 3.- La Aduana de México; 4.- La Recaudación Principal de Contribuciones Directas; 5.- La Dirección General de Papel Sellado; 6.- Las Casas de Moneda y Ensayes; 7.- Las Jefaturas de Hacienda; son obligaciones de la dirección entre otras recaudar los caudales o las Rentas de la Federación, glosar mensualmente las cuentas de todas las oficinas subordinadas; la Dirección del Tesoro queda bajo la dependencia directa del Ministro de Hacienda; los empleados se nombrarían a propuesta de la dirección; a la propia dirección se le reviste la facultad para el cobro de los créditos del erario; se denomina la oficina para recaudar los caudales públicos: Tesorería General de la Federación; la Tesorería debe llevar la cuenta general de la distribución y también llevará cuenta de todas y cada una de las oficinas, empleados o corporaciones que perciban haber, por cuenta del tesoro.

Por Decreto del Ejecutivo se organiza la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal. En decretos sucesivos, a partir del 15 de septiembre del propio año, se crean las plantas para las Aduanas Marítimas de Matamoros, Tampico, Camargo, (fronteriza), Mier, Monterrey, Laredo, Tabasco y Campeche.

En cuanto se refiere a las disposiciones hacendarías propiamente dichas, encontramos por Decreto de fecha 17 de julio de 1861 que se dan las bases para el arreglo de la Hacienda Pública; esta ley es de corte estrictamente liberal y de acuerdo con las bases fijadas por la Constitución. " ... El 4 de febrero del propio año se sanciona un principio de derecho de excepcional importancia, como es la posibilidad de la división de las hipotecas, lo que permite la liberación parcial, en contra de lo admitido hasta entonces, es decir, su indivisibilidad. Otra medida de excepcional importancia, es la extinción de los oficios vendibles y denunciables; se establece la lotería nacional, cuyos productos se destinan a la instrucción pública; se decretan medidas muy severas para aquellos empleados que intervengan o sirvan de agentes a los interesados en los negocios de las adjudicaciones ...".²⁰

En 1863 se expide la ley que establece el derecho del timbre y se establece la Dirección de Rentas, para concentrar la administración y recaudación de rentas federales. Para estas fechas la invasión francesa había avanzado sobre la ciudad de México y el gobierno precedido por Juárez, se ve precisado a marchar hacia el interior del país hasta llegar a paso del norte, de donde regresa triunfando

El 20 de julio de 1867 se designa a José Ma. Iglesias como Ministro de Hacienda. El 6 de agosto se publica un nuevo decreto y se reorganiza la Secretaría

²⁰ *Ibidem.* p.772

de Hacienda. " Como consecuencia del nuevo sistema, todas las oficinas generales de Hacienda dependen única y exclusivamente del ministerio del ramo, en todo lo económico administrativo y directivo, el ministerio despacha todos los negocios de su resorte, por medio de las respectivas secciones, que tiene el carácter de directivas, cada una en lo que le concierne" ²¹

"...Las oficinas generales de Hacienda quedan sujetas al ministerio en lo concerniente a recaudación y distribución de los caudales públicos; pero esta sujeción se ejerce por medio de la Tesorería General, la que, considerada ya, no como oficina separada, sino como sección especial del Ministerio, por lo mismo entra en la regla general de que todos los asuntos correspondientes a un ramo determinado se despachen por la sección respectiva...". ²²

Matías Romero señala: " Que si la Ley a que se ha hecho referencia, se hubiera seguido en todos sus lineamientos, se habría avanzado mucho en la organización de la Secretaría y en la sistemación de la contabilidad del gobierno...". ²³

²¹ *Ibidem.* p.773

²² *Ídem.*

²³ *Ídem.*

Por ley del 1o. de diciembre de 1867 se estableció el reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del Gobierno Federal.

El Secretario de Hacienda que era José Ma. Iglesias, dice respecto a la contabilidad que por primera vez en muchos años, las oficinas generales de Hacienda, están llevando con toda regularidad las cuentas y disposiciones del ejecutivo, y también por primera vez funciona con más o menos regularidad, la maquinaria administrativa, toda vez que los hombres que se encontraban al frente de ella tenían una sola doctrina económica y una sola mira: la consolidación de las Instituciones de la República.

En 1872 muere Benito Juárez, y asume la presidencia interinamente, Sebastián Lerdo de Tejada, desempeña el cargo de Ministro de Hacienda Ignacio Mejía, quien perfecciona los sistemas establecidos para el mejor manejo de la Hacienda Pública, el 1o. de enero de ese mismo año se pone en vigencia el reglamento de Aduanas Marítimas y Fronterizas, entre las innovaciones fiscales notables se encuentra el establecimiento de la Ley del Timbre que viene a sustituir al papel sellado, dicha ley se promulgó y publicó el 1o. de diciembre de 1874.

".... En esta misma Ley en el Capítulo VII se ordena la creación de una oficina especial en la que se impriman las estampillas, el papel para despachos, títulos y

nombramientos, y a continuación se fijan las reglas con las que deberá funcionar la mencionada oficina, tal es el origen de nuestra actual Dirección de Impresión de Estampillas y Valores ".²⁴

El General Porfirio Díaz, se pronunció en contra del gobierno legítimamente establecido, así el 10. de enero de 1876, la rebelión triunfó a pesar de los esfuerzos del gobierno, y el 26 de noviembre el vencedor de Tecuac, como lo llamaban sus partidarios tomó posesión como presidente provisional de la República; su Ministro de Hacienda fue Justo Benitez, Porfirio Díaz, protestó como presidente Constitucional por el periodo del 10 de diciembre de 1876 al mismo día y mes de 1880; su Ministro de Hacienda fue entonces Matías Romero, quien permaneció en el cargo hasta 1879, en este lapso la Secretaría de Hacienda, ya no tendría grandes cambios en su estructura fundamental, en el cuatrienio que va de 1880-84 fue Presidente de la República Manuel González, los dos primeros años fue Ministro de Hacienda el señor Francisco Landero y Coss, los dos últimos ocupó el cargo Jesús Fuentes y Muñiz, durante este periodo se modificó la ley del 6 de agosto de 1867, la modificación consistió en pasar la dependencia de las oficinas generales de Hacienda, en lo tocante a la recaudación y distribución de los caudales, a la Tesorería General de la Federación. Para el mejor funcionamiento de la Hacienda

²⁴ Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.774

Pública en 1881, se dio el Reglamento de la Sección Liquidadora, y el de la Tesorería General de la Nación.

"... Realizadas las elecciones correspondiente al año de 1884, triunfa en ellas nuevamente el Gral. Porfirio Díaz, quien ya no abandonaría el poder, sino 26 años después, manteniendo una ilusión de popularidad y de movimiento democrático, que él mismo se encarga de desvanecer en la entrevista con Creelman, cuando afirma que el pueblo mexicano ya está maduro para la democracia, lo que lógicamente lleva implícita la otra afirmación de que en el lapso de 1884 a 1906, no lo estaba. En este período, fueron Ministros de Hacienda, Manuel Dublán, hasta 1891, Benito Gómez Farías hasta 1892. Don Matías Romero, hasta principios de 1893 y José Yves Limantour, quien duró en el encargo hasta el mes de mayo de 1911, en el que terminó prácticamente el régimen porfirista ".²⁵

En el largo período de que se ha hablado, se abren las puertas a las inversiones extranjeras, se inicia y desarrolla la política de construcción de ferrocarriles, la agricultura y la ganadería adquieren un desarrollo inusitado, que a su vez requiere la estructuración de un sistema de crédito, que se lleva a cabo por la apertura continua de bancos e instituciones similares; empiezan a funcionar los sistemas de seguros, aumentan las importaciones y las exportaciones; todo esto

²⁵ *Ibidem.* p.p.774 y 775

impone una reforma del sistema fiscal y del órgano encargado de realizarlo que es la Secretaría de Hacienda.

“ Por ley de 19 de febrero de 1900, y circular del 17 de mayo del propio año, se establece y reglamenta la Dirección General de Aduanas, a la que se reviste de las atribuciones en esta materia, que hasta entonces habían tenido la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación. Las necesidades, cada vez más crecientes, de la Administración Pública y concretamente de la Secretaría de Hacienda, impuestas por la también cada vez creciente economía del país, hacen que esta dependencia sufra continuas modificaciones; el 24 de junio de 1907 se publica el decreto por el cual se reglamentan de nueva cuenta las labores de la Sria de Hacienda, Crédito Público y Comercio...”.²⁶

“ Primero, fija las atribuciones de funcionarios y empleados de la Secretaría, estas funciones están delimitadas así: Primero.- Estudio, tramitación y despacho de los asuntos que a aquella le competen en virtud de las disposiciones legales respectivas; Segundo.- Que habla del ministro y determina sus atribuciones; Tercero.- Se refiere al subsecretario, delimitando sus funciones y facultades; Cuarto; organiza la Oficina Central de la Secretaría, la que se integra con un Oficial Mayor y dos jefes de departamento con siete secciones; forma parte de esa oficina

²⁶ *Ibíd.* p.775

el Consejo Consultivo de Edificios Públicos, así como la secretaría particular del ministro, los departamentos son el consultivo y de negocios judiciales, y el de Crédito y Comercio “.²⁷

El propio reglamento tiene un apartado especial para los jefes de departamento y sección, en los cuales se fijan sus obligaciones. Una de las dependencias claves de la Secretaría de Hacienda, es la que maneja las Aduanas de la República, en esa virtud, se le imponen modificaciones, según lo exija el creciente movimiento comercial internacional de la República; así el 11 de junio de 1907, se decreta una planta de empleados para cada una de las aduanas y secciones aduaneras de la República Mexicana. En 1910 se producen los primeros brotes de la Revolución Mexicana. En ese mismo año se lleva a cabo la última, reorganización de una dependencia hacendaria; la Tesorería de la Federación, por disposición de 23 de mayo de ese año, el decreto respectivo se divide en tres títulos: Deberes y Atribuciones de la Tesorería; Dirección de Contabilidad y Glosa y Disposiciones Generales. La reorganización continúa y en el decreto de 25 de junio se establece la planta, dotación de personal y gastos de la dirección de contabilidad y glosa. En el decreto de la misma fecha, se explde el reglamento de esa dirección y se delimitan sus funciones. “ La reforma al Reglamento Interior de la Secretaría, realizada en 1913 facultaba al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para

²⁷ Ibidem. p.775

el manejo del Crédito Público, constituyéndose de esta forma como antecedente de la actual Dirección de Crédito Público ".²⁸

1.6 La Constitución Política de 1917.

La Revolución Mexicana de 1910, reanudada en 1913, es el antecedente histórico inmediato de la Carta Magna vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. El antecedente de la Revolución, a su vez, fue la permanencia de Porfirio Díaz en el poder durante 30 años y ocho meses. "... Al movimiento social que derrocó tan larga dictadura, se le ha atribuido un carácter múltiple: social, por cuanto se propuso elevar las condiciones de las clases campesina y obrera; antifeudal, por su propósito de transformar el antiguo régimen económico latifundista y servil, para crear en su lugar una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, porque pretendió que el pueblo interviniera en el gobierno mediante el ejercicio efectivo del sufragio, consagrando además, el principio de la no reelección nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo, concebida como un patrimonio de la nación; popular, porque compaginó las libertades individuales con las garantías sociales; y jurídica, porque sus postulados quedaron consagrados en la Constitución Política

²⁸ Manual de bienvenida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.7

de 1917. La Revolución Mexicana enarboló al principio el lema de " Sufragio Efectivo . No Reelección "; pero una vez lanzado el pueblo a la lucha, añadió a la exigencia de la democracia política otras demandas en el orden económico, social y cultural ".²⁹

Durante el régimen de Porfirio Díaz, se mantuvo la paz, pero el gobierno recurrió a la represión para conservar la estabilidad; creció la actividad económica, se entregaron los transportes y la industria, al capital extranjero; se intentó colonizar el país, se otorgaron en concesión enormes extensiones a las compañías deslindadoras y prosperaron las haciendas.

Desde 1908, el presidente Díaz anunció su deseo de retirarse y en 1909, surgió el Partido Nacional Antirreleccionista, y más tarde el Nacional Democrático, empeñados en encauzar la opinión pública en el sentido de la democracia; pero consumado en 1910 el fraude electoral, el dirigente de la oposición Francisco I. Madero convocó al levantamiento del 20 de noviembre; denominado "Revolución Mexicana".

Porfirio Díaz, abandonó el 25 del mismo mes y año la Presidencia. Emiliano Zapata, lanzó ese mismo día el Plan de Ayala, en el cual acusó a Madero de inepto

²⁹ Enciclopedia de México... p. 1760

y proclamó la violencia como único medio para obtener la justicia agraria. Victoriano Huerta el 18 de febrero de 1913, usurpó el poder y mandó asesinar a Madero y a Pino Suárez . El 26 de marzo, el gobernador de Coahuila Venustiano Carranza lanzó el Plan de Guadalupe desconociendo a Huerta; asumió la primera jefatura del Ejército Constitucionalista, y logró derrotar a los federales, primero, y luego a los propios revolucionarios desafectos, hasta que en septiembre de 1916 pudo convocar al Congreso Constituyente, el 1º de diciembre de 1916 Carranza entregó el Proyecto de Carta reformada; y el día 6 del mismo mes y año se designó a la comisión de la constitución. " El proyecto fue en parte aceptado y en parte modificado y adicionado, el 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y rindieron la protesta de guardarla los diputados y Venustiano Carranza. Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo, el nuevo código fundamental era realmente otro, pero para no violar la norma que se había impuesto al Órgano Constituyente, el instrumento se llamó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857 ".³⁰

La Constitución Política fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo siguiente. Fue firmada por todos los representantes, entre ellos los miembros de la Mesa Directiva del Congreso, esta Constitución esta formada de

³⁰ Ibídem. p.p.1762 y 1763

nueve títulos y 136 preceptos; los 29 primeros estatuyen los derechos fundamentales del hombre (existen otros dispersos en los restantes artículos) y forman la llamada parte dogmática; los artículos 27 y 123 consagran las garantías sociales; y los restantes regulan el capítulo geográfico, las formas de gobierno, la división de poderes, la distribución de facultades entre los órganos federal y locales, la supremacía de la Constitución y su inviolabilidad, reciben el nombre de parte orgánica.

Respecto a la Secretaría de Hacienda podemos decir que con la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1917, se creó el Departamento de Contraloría el cual asumió las funciones que venía desempeñando la dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo se transfirió de la Secretaría lo relativo al comercio, pasando a formar parte de la nueva Secretaría de Comercio. " Tiempo después, en 1921, se expidió la " Ley del Centenario ", antecedente que dio origen en 1924, al Impuesto Sobre la Renta que actualmente es el gravamen más importante del sistema Tributario Mexicano ".³¹

Finalmente en este período se fundó el Banco de México, como Banco Central en 1925, con el propósito de terminar con la anarquía en nuestro país respecto a la emisión de billetes.

³¹ Manual de bienvenida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.7

1.7 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Los trabajadores que prestaban servicios al gobierno no quedaron contemplados en la declaración de derechos sociales de 1917. Estando facultados los estados conjuntamente con la Federación, para regular la materia del trabajo, algunos decidieron normar las relaciones laborales con sus trabajadores y otros se abstuvieron de hacerlo. Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro en 1928, con la cual los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista. El Proyecto de Código Federal del Trabajo presentado en julio de 1929 por Emilio Portes Gil, contuvo uno de los primeros intentos por reglamentar las relaciones laborales de la Federación, Estados y Municipios con sus trabajadores al disponer en el artículo 3º que estarán sujetos a las disposiciones del presente código todos los patronos y trabajadores, inclusive el Estado (la Nación, los Estados y los Municipios), cuando tengan el carácter de patrono. Se considerará que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o servicios que puedan ser desempeñados por particulares.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 dispuso en el artículo 2º que: " Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. No se determinó el órgano competente para expedir esas leyes, y

se pensó que se trataba de una relación propia del derecho administrativo. Los burócratas vivían una situación de indefinición legal".³²

Por otra parte la Suprema Corte no aceptaba la idea del Estado-Patrón, de ahí que se establecieran criterios en el sentido de que los burócratas no gozaban de los privilegios que concedía el artículo 123 en virtud de tener finalidades diferentes. Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, el 12 de abril de 1934 fue expedido un acuerdo relativo a la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, en la cual se suprimía la discrecionalidad del titular ejecutivo de remover a los empleados de dicho poder, al tiempo que les señalaba ciertos derechos. Debemos señalar que esta disposición presidencial sí benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo fue el antecedente del Estatuto Jurídico de 1938.

Con anterioridad a la expedición del Primer Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, los titulares del Poder Ejecutivo Federal nombraban y removían libremente al personal de la Administración Pública.

³² José Dávalos, Derecho del Trabajo I. p.417

El artículo 89, fracción II de la Constitución Política, señala entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República una amplia facultad para nombrar y remover a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la Administración y: "...nombrar y reconocer libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes".³³

No existiendo disposiciones en contrario en la constitución, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta, cada renovación del Ejecutivo Federal, significaba una remoción general del personal administrativo. Esta situación creaba graves problemas por la necesidad que tenía el personal de nuevo ingreso de ir conociendo poco a poco los asuntos administrativos, no siempre el personal que llegaba era más apto, que el que se iba, creando un grave perjuicio a los servidores públicos. Es importante destacar el interés de los servidores públicos que se manifestó, para lograr la estabilidad y beneficios en su empleo, el hecho de que tomaron parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, del que resulta Secretario General un brillante mexicano destacado, luchador y universitario, el Lic. Vicente Lombardo Toledano, pero los trabajadores del Estado no consolidaban

³³ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo. p.395

todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C.T.M., como en un principio lo pretendieron.

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso de Unidad del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La Suprema Corte expresó en diversas ejecutorias que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución. "Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938, el que tuvo como antecedente un proyecto de ley del servicio civil, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario de 1935".³⁴

El estatuto citado reconoció una serie de principios que salvaguardaban la calidad de trabajadores de los burócratas, así por ejemplo, contenía los derechos de sindicalización, de huelga, con las modalidades propias del servicio, de antigüedad, la creación de un tribunal apto para conocer los conflictos que se suscitaran, etc. Desde luego el Tribunal de Conciliación y Arbitraje sostuvo:

³⁴ José Dávalos, *op.cit.* p.418

" El Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión es ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 constitucional y en consecuencia a partir de su promulgación los nombramientos y remociones de los trabajadores federales deben hacerse de acuerdo con las disposiciones de dicho Estatuto. No puede alegarse que la fracción II del artículo 89 constitucional concede facultades al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los empleados públicos, pues tal facultad está limitada por el propio estatuto que tiene el carácter de ley reglamentaria de dicha fracción constitucional ." ³⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo la siguiente tesis: " Las impugnaciones contenidas se enderezan contra el Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio del Estado y dicho ordenamiento por haber sido expedido por las autoridades constitucionales y competentes y por haber sido promulgado por el Ejecutivo Federal, lo que tácitamente significa su consentimiento con la limitación de sus facultades, debe ser respetado. En la misma ejecutoria elude tratar sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del propio estatuto manifestando que el quejoso no señaló a dicho cuerpo de leyes como acto reclamado " .³⁶

³⁵ Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 395

³⁶ *Ibidem*. p.397

El Estatuto Jurídico estuvo vigente hasta 1941, sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado " B " del artículo 123 Constitucional.

1.8 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado " B " del artículo 123 constitucional.

El Congreso de la Unión, ante los reclamos del interés público, se vio obligado a examinar y aprobar un proyecto de adiciones y reformas que complementara y perfeccionara algunos aspectos del estatuto vigente, el 17 de abril de 1941 se publicó en el Diario Oficial un nuevo estatuto que abrogó el de 1938, posteriormente en 1947 fue aprobado un proyecto de reformas a este último estatuto, pero es hasta 1959, cuando, como resultado de la presión ejercida por la clase burocrática sus relaciones laborales se elevaron a rango constitucional.

El Presidente Adolfo López Mateos, presentó una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional, en la cual señalaba: " ...con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con

plena consciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el Informe que rendí ante el H. Congreso de la Unión el 1° de septiembre último me permití anunciar que oportunamente propondría a sus elevada consideración, el Proyecto de Reformas a la Constitución General de la República tendiente a incorporar a ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores...".³⁷

Este proceso político culminó con la adición al artículo 123 de la Constitución Política, de un apartado "B", con diversas fracciones que son las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública.

Se consideró improrrogable conceder a los servidores públicos el goce de las garantías laborales con las diferencias que resultaran de la distinta situación jurídica que guardan respecto de los trabajadores en general. El decreto que contenía la reforma, luego de ser aprobado, se publicó en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960.

³⁷ José Dávalos, op. cit. p.418

La reforma consistió en agregar 14 fracciones al artículo 123, las que formaron el apartado "B" en consecuencia, las 31 fracciones que integraban el texto previo a la reforma constituyeron el apartado "A".

" El resultado de la reforma constitucional fue la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" publicada en el Diario Oficial de 20 de enero de 1963 ".³⁸

Por otra parte podemos concluir que en 1958 a raíz de que se efectuaron nuevamente reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, son transferidas las funciones relativas a funciones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional respectivamente; un año más tarde en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la cual la presupuestación del gasto corriente e inversiones, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasa a formar parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

³⁸ Ibidem. p.419

El 20 de enero de 1986 se constituyó el organismo público descentralizado La Casa de Moneda de México.

El 17 de febrero de 1992, la Cámara de Diputados aprobó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública dando lugar a la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede apreciar a través del tiempo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido dependencia clave en el desarrollo y crecimiento de nuestro país.

CAPÍTULO II

**ORIGEN Y CONCLUSIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL
ENTRE LOS TRABAJADORES Y LA SECRETARÍA DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

2.1 La relación laboral entre el Estado y el empleado público.

La relación entre el Estado y el empleado público es una relación de derecho público, sin que intervengan consideraciones de derecho privado, los puestos públicos han sido creados para satisfacer necesidades públicas y en términos generales, para realizar los fines del Estado asignados a sus órganos.

El empleado además de los derechos que le reconoce la Ley Burocrática tiene obligaciones que aseguran el interés del servicio, los derechos de los trabajadores, en ningún caso se deberán oponer al interés general. Ahora bien la Suprema Corte de Justicia reconoce esta tesis expresando:

“Aún cuando es cierto que 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, supuesto que ésta tiende esencialmente a regular las actividades del capital y del trabajo como factores de la producción, ó sea, en funciones económicas; lo que no sucede tratándose del poder público y de sus empleados, atenta a nuestra organización política y social, porque las funciones

encomendadas al Estado no persiguen ningún fin económico, sino más bien un objetivo de control para la convivencia de los componentes de la sociedad. Por ello no puede afirmarse que exista paridad en los fenómenos jurídicos enunciados y, por lo mismo, lógicamente no puede aceptarse que la jurisprudencia sustentada en relación con la suspensión, tratándose de verdaderos contratos de trabajo, haya de regir ese mismo fenómeno, cuando se trata de trabajadores al servicio del Estado".³⁹

Asimismo nuestro Máximo Tribunal de Justicia declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo. Como se mencionó en el Capítulo I de este trabajo de investigación, con fecha 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la reforma constitucional que desde ese entonces hasta ahora regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, Art. 123 Apartado " B ", con la reforma se propuso dar satisfacción a las demandas de los servidores del Estado, sus derechos se ampliaron, con justa razón.

El hecho mismo que el artículo 123 de la Constitución contenga dos apartados A y B, revela que el Estado no quiso equiparar plenamente las relaciones de sus servidores con las demás relaciones obrero patronales. El maestro Serra

³⁹ Suprema Corte de Justicia. Trabajadores del Estado, tratándose de la suspensión no están en situación jurídica idéntica a la de los obreros en general. p.265

Rojas señala: " La tesis del Estado-Patrón no puede tener cabida en el actual sistema constitucional, que señala el predominio del interés general sobre cualquier otro interés particular..."⁴⁰

La iniciativa presidencial de reforma al artículo 123, Apartado " B ", expresó categóricamente: " Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública..."⁴¹

Ahora bien, después de lo citado, me atrevo a vertir mi opinión respecto a que la relación del Estado con sus trabajadores es distinta que la que une a los trabajadores en general con sus patronos, confirmando que éstos últimos laboran para empresas con fines de lucro o satisfacción personal, mientras que los empleados públicos trabajan para mejorar el bienestar general, servir y atender el interés común o por lo menos este es el objetivo que se pretende seguir, que los servidores públicos identifiquen su labor de servicio, sin que esto constituya la privación de sus derechos, de los que hablaremos con detenimiento posteriormente.

⁴⁰ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.407

⁴¹ *Ibidem*. p.408

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 2º determina: " 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..."⁴²

Las dependencias e instituciones citadas se refieren a las enumeradas en el artículo 1o. de la misma ley, siendo las siguientes: 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.

2.1.1 Acto jurídico que origina la relación laboral.

El artículo 3º de la Ley Burocrática sostiene: " Trabajador es toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de un

⁴² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.2

nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales ".⁴³

En mi opinión debe entenderse entonces que el trabajador al Servicio del Estado presta un servicio en virtud de un nombramiento y éste es precisamente el acto jurídico que origina la relación laboral.

El profesor Miguel Cantón Moller en su obra Derecho del Trabajo Burocrático hace referencia a lo que el Dr. Héctor Garcini Guerra dice al respecto, " el resultado final del acto, la relación del empleo sólo se produce cuando concurren las manifestaciones de voluntad de la administración y del particular designado ".⁴⁴

Esto quiere decir que se requiere de la aceptación del cargo del particular pero no de que este último fije las condiciones del mismo, como los horarios de trabajo, salario y categoría del puesto que son fijados por el propio Estado.

Entonces existe una relación de trabajo entre el Estado y sus empleados, puesto que existe subordinación, el desarrollo de una labor personal por parte del empleado y el derecho a percibir él mismo una compensación económica, obligación que tiene el Estado de pagar. En realidad la relación del empleo deriva

⁴³ *Ibidem.* p.2

⁴⁴ Miguel Cantón Moller, Derecho del Trabajo Burocrático. p.94

de un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública hace la designación de un particular como su agente.

Serra Rojas respecto al nombramiento menciona: " El nombramiento es un acto administrativo por medio del cual el aspirante a un puesto público, es investido para el ejercicio de una función..."⁴⁵

El artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone: " Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de un nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales para obra determinada o por tiempo fijo".⁴⁶

Gabino Fraga, interpreta " las disposiciones de los artículos 3º y 12 de la Ley consideran que el ingreso a la función publica se realiza por un acto que, aunque tiene carácter convencional, simplemente condiciona la aplicación de un régimen legal a un caso individual, lo cual significa que la teoría admitida hoy por la legislación mexicana es la de considerar esa relación jurídica como un acto unión".⁴⁷

⁴⁵ Andrés Serra Rojas, op.cit. p.405

⁴⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.5

⁴⁷ Gabino Fraga, Derecho Administrativo. p.137

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 11 determinan. " La relación jurídica de trabajo entre el titular y los trabajadores nace de la prestación del servicio subordinado y se formaliza con el nombramiento ...".⁴⁸

Autorizado en su caso, por el titular de la unidad administrativa o por el responsable designado por el mismo, en los términos del Reglamento Interior de la Secretaría, aceptado por el propio trabajador. El nombramiento aceptado obliga a la Secretaría y al trabajador al cumplimiento de los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que sean conforme a la ley, al uso y a la buena fe. La Constancia de Nombramiento acreditará que el trabajador ha sido nombrado legítimamente, que acepto su desempeño y que protestó guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de conformidad con los artículos 5º y 128 de la Carta Magna. La Ley Burocrática, establece los requisitos que los nombramientos deberán contener: I.Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio II. Los servicios que deban prestarse, que se determinarán con la mayor precisión posible; III El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada; IV. La duración de la jornada de trabajo; El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador; y VI. El lugar en que prestará sus servicios.

⁴⁸ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.17.

Respecto a la fracción III de este artículo de la ley, las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público especifican, que el nombramiento podrá ser de carácter permanente y será desempeñado por empleados de base, por tiempo ilimitado y temporal de carácter provisional cuya duración estará condicionada al retorno del titular de la plaza. El trabajador provisional desplazado, retornará a su base recorriéndose el escalafón en sentido inverso, otro tipo de nombramiento temporal, es el nombramiento Interino cuya duración no podrá exceder del término de seis meses. El interinato terminará de acuerdo con el tiempo fijado por el nombramiento o antes si la Secretaría lo determina. Y por último señalaremos los de tiempo fijo o para obra determinada, dejarán de prestar servicios a la conclusión de uno u otra.

El mismo ordenamiento menciona también que los nombramientos quedarán sin efecto "...si los interesados no se presentan a tomar posesión del empleo conferido en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que sea notificada su designación...".⁴⁹

Este plazo podrá ser ampliado por los servidores públicos competentes a propuesta de los jefes de las unidades administrativas o sin que medie éste, cuando circunstancias especiales así lo ameriten. Una vez que ingresa la persona al

⁴⁹ Ibídem. p.19

servicio público mediante la aceptación del nombramiento expedido a su favor en los términos indicados; es trascendente este hecho, toda vez que este acto origina la relación laboral y por lo tanto surgen derechos y obligaciones para ambas partes.

2.1.2 Requisitos de ingreso al servicio público específicamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al ingreso al servicio, la doctrina administrativa en Francia exige: " Que para ser nombrado funcionario público, es necesario justificar la capacidad jurídica para ser nombrado y la capacidad técnica. La verificación de estas condiciones se hace bajo el control de los Tribunales Administrativos ".⁵⁰

El actual sistema administrativo mexicano derivado de la reforma constitucional señala en esta materia. Artículo 123, Apartado " B ", fracción VII de la Constitución Política:

" La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública ".⁵¹

⁵⁰ Andrés Serra Rojas, op.cit. p.401

⁵¹ Ídem.

No obstante lo anteriormente señalado en nuestra Carta Magna, no existe actualmente un sistema que se aplique generalmente a todas las dependencias gubernamentales, que permita apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes para ingresar al servicio público, sino esta decisión queda a la apreciación subjetiva del área de recursos humanos de las diferentes unidades administrativas, ahora bien el aspirante es la persona que desea ocupar un cargo público, según las disposiciones legales el que tiene las cualidades exigidas y desea ingresar a la carrera pública o también el que estando ya dentro del servicio público desea ascender al puesto inmediato o a otra situación a la que considera tener derecho.

Por otra parte podemos expresar que las obligaciones cívicas materiales se relacionan principalmente con el acceso a la función pública y son:

1.- Nacionalidad.- En general se reconoce que nadie puede ser nombrado en un empleo público sino posee, la nacionalidad mexicana. " Los trabajadores de base deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La sustitución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindicato ". artículo 9 de la Ley Burocrática a contrario sensu, este artículo nos hace

reflexionar la posibilidad de que sean nombrados extranjeros en los puestos de confianza.

El artículo 32 de la Constitución Política ordena que : " Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano..."⁵²

2.- Edad y sexo.- Tendrán capacidad legal para aceptar un nombramiento de trabajadores federales, para percibir el sueldo correspondiente y para ejercitar las acciones derivadas de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los menores de edad, de uno u otro sexo, que tengan más de 16 años. El artículo 13 de la Ley Burocrática, establece " Los menores de edad que tengan más de 16 años tendrán capacidad legal para prestar servicios, percibir el sueldo correspondiente y ejercitar las acciones derivadas de la presente ley ".⁵³

3.- La moralidad del empleo.- La doctrina administrativa considera que ninguna persona puede ser nombrada en un puesto público si no goza de sus derechos cívicos y es de buena moralidad, aunque pudiera parecer subjetivo la Ley Burocrática determina que el empleado deberá " observar buenas costumbres

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.37

⁵³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.6

dentro del servicio", artículo 44 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

4.- Servicio militar obligatorio.- En nuestro servicio administrativo no puede ser designada una persona en un empleo público, si no se encuentra en posición regular respecto a las leyes del servicio militar o en su caso acreditar que se está cumpliendo con las mismas.

5.- Aptitud física.- Nadie debe ser designado en un puesto público si no reúne las condiciones de salud necesarias para sus desempeño. El servidor del Estado debe estar libre de enfermedades que lo imposibiliten en la función y además reunir las condiciones psíquicas necesarias para el desempeño de su cargo.

El maestro Serra Rojas señala: " una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir, reúne las condiciones legales necesarias. Lo contrario es ocasionar un perjuicio a la Administración ".⁵⁴

Considero esto último requisito indispensable para que el aspirante al servicio público sea nombrado y cumpla su cometido, en virtud de que ésta es la única

⁵⁴ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.414

manera de que el aspirante realice su tarea de servir al Estado. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de los requisitos, señalados con anterioridad, en sus Condiciones Generales de Trabajo, establece los requisitos para ingresar al servicio de la Secretaría: Artículo 9 "... VII. Inscribirse en el registro de personal civil, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la normatividad correspondiente..."⁵⁵

Respecto a esta fracción el artículo 33 de la ley comentada determina que la "Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de que se lleve un registro del personal civil de las entidades que realicen gasto público federal y para tal efecto estará facultada para dictar las normas que considere procedentes..."⁵⁶

Continuando con el mismo artículo 9º. de las Condiciones Generales de Trabajo la fracción VIII. Señala como requisito para ingresar al servicio: " Declarar bajo protesta de decir verdad no trabajar en otra dependencia del Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 53 de su Reglamento, en relación con el instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos".⁵⁷

⁵⁵ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.16

⁵⁶ Legislación de la Administración Pública Federal. p.130

⁵⁷ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.16.

" ARTICULO 34.- Salvo lo previsto en las leyes, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, determinará en forma expresa y general cuándo procederá aceptar la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de las entidades, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las tareas, horarios y jornadas de trabajo que correspondan. En todo caso, los interesados podrán optar por el empleo o comisión que les convenga ".⁵⁸

El Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal en su Capítulo II correspondiente al ejercicio y pago determina " ART.53.- El personal que ingrese a prestar sus servicios en alguna entidad deberá declarar, bajo protesta de decir verdad, si se encuentra o no desempeñando otro empleo o comisión dentro de cualquiera de las entidades y, en caso afirmativo, deberán abstenerse de designarlo o contratarlo, hasta en tanto se determine la compatibilidad correspondiente en la inteligencia que, de no acatarse esta disposición, se constituirá la responsabilidad que proceda ".⁵⁹

No obstante que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de febrero de 1992 se publicó la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público algunas leyes como en este caso la Ley

⁵⁸ Legislación de la Administración Pública Federal, p. 131

⁵⁹ Ibíd. p. 156

de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, siguen haciendo mención a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. Continuando con el artículo 9º de las citadas condiciones, se señala IX. " No haber sido separado de algún empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal o de particular por alguna de las causas previstas en la ley, Ley de Responsabilidades y otras disposiciones legales aplicables, a no ser que por el tiempo transcurrido, que no será menor de un año, contado a partir de la fecha de separación, la Secretaria estime que son necesarios sus servicios. X. Exhibir la constancia de no inhabilitación que le expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley de Responsabilidades. XI. No estar sujeto a proceso penal; esta circunstancia se acreditará por el aspirante con las constancias respectivas..."⁶⁰

Considero importante señalar respecto a esta última fracción que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de octubre de 1991, se emitió un acuerdo de la Procuraduría General de la República que hace referencia a lo que contiene la fracción XI al citar que se acreditará no estar sujeto a proceso penal con las "constancias respectivas ", considerando que nuestra Carta Magna prohíbe en su artículo 22 la aplicación de penas infamantes o inclivilizadas, enumerando igualmente aquéllas que afectan los derechos o el patrimonio de las personas

⁶⁰ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p. 16.

acogidas por nuestro estado de derecho, el citado artículo en breves palabras señala lo siguiente: Que la protección a los derechos humanos trasciende, en el respeto de las personas que de alguna manera cumplieron sanción penal por haber transgredido la norma en su caso concreto, puesto que no puede aceptarse que una pena sea purgada por el resto de vida de un ser humano, así haya éste violado gravemente la solidaridad o la convivencia de la colectividad. Que en este orden de ideas, en la inmensa mayoría de los casos, los empleadores de personas, para tenerles confianza requieren que éstos demuestren fehacientemente, los antecedentes de su comportamiento social y solvencia demostrada, insistiendo persistentemente en la práctica atentatoria de la dignidad humana, pues exigen su acreditamiento mediante una constancia o carta de no antecedentes penales, pretendiendo de esa forma asegurar que las relaciones futuras sean basadas en comportamientos éticos que se encuentran calificados y certificados; entendiéndose erróneamente bajo el término de " antecedentes penales", no sólo a los hechos ilícitos declarados mediante una sentencia judicial, si no que se incluyen investigaciones o procedimientos fallidos a que hubiere estado sujeto una persona; que con la finalidad a dar cumplimiento a esos objetivos, es imperativo eliminar las expedición de constancias que trasciendan negativamente en el desarrollo socioeconómico de los gobernados como lo constituye la llamada "Carta de Antecedentes Penales ", la que no solamente es estigmatizante sino que también impide en su caso, la reincorporación del individuo a la sociedad a la que pertenece.

Por lo anteriormente descrito deberá reconsiderarse la fracción XI de las Condiciones Generales de Trabajo respecto a la acreditación del aspirante "con las constancias respectivas ", en virtud de que no existe razón jurídica que la sustente. El mecanismo de nuestra vida administrativa, es compleja, por el conjunto de factores que dificultan la determinación de las cualidades e idoneidad de un servidor del Estado. La injerencia excesiva del personal en asuntos ajenos al servicio dificulta la marcha de la administración pública, la operación del reclutamiento y selección constituye la función más importante de la actividad de la Administración en materia personal.

Es cierto que la selección del personal de la Administración Pública es una función compleja pues intervienen consideraciones que son la base para determinar si el aspirante cumple con el perfil requerido a su función de servicio. Es importante señalar entonces que los aspirantes al ingreso del sector público, deben pasar por el tamiz de una severa selección.

2.1.3 Formalidades que se deben observar en el ingreso de un trabajador.

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ya lo citamos anteriormente en su artículo 12 establecen que la

Constancia de Nombramiento acreditará que el trabajador protestó guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de conformidad con los artículos 5º y 128 de la Carta Magna. El artículo 128 de la Constitución dispone: " Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen ".⁶¹

La protesta es una promesa legal y política que liga al servidor público con el Estado con efectos jurídicos que se relacionan con la función pública, asimismo nos atrevemos a decir, no obstante que el artículo 128 se refiere a los funcionarios públicos, debe entenderse también que implica a los demás servidores del Estado. El artículo 130, de la Constitución ordena: "... La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley ".⁶²

Por otra parte el artículo 5º. quinto párrafo de nuestra Carta Magna señala: "... En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas,...".⁶³

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 154

⁶² Idem.

⁶³ Ibidem. p.8

El texto del artículo 121 de la Constitución de 1857, decía que los funcionarios deberían prestar juramento, antes de tomar posesión, pero al consumarse la separación de la Iglesia y el Estado, por virtud de las adiciones del 25 de septiembre de 1873, se estableció que la simple promesa de decir verdad sustituiría al juramento religioso con sus efectos y penas; y en la Ley Orgánica de 1874 de aquellas adiciones y reformas, se previno también " la simple promesa de decir verdad y la de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituyen al juramento religioso en sus efectos y penas; pero una y otra sólo son requisitos legales cuando se trata de afirmar un hecho ante los tribunales, en cuyo caso se prestará la primera y la segunda, cuando se toma posesión del cargo o empleo ".⁶⁴

La cita de estas disposiciones ha tenido por objeto entender el significado de la protesta exigida. Como se puede apreciar en el artículo 130 de la Constitución ya descrito con anterioridad, equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y a las leyes que de ella emanen, distinta a la que se desprende de la Ley Orgánica de 1874, ya que sólo producía efectos legales cuando se tomaba posesión de un empleo o cargo. La " protesta solemne ", la rinden los altos funcionarios, la misma constitución se encarga de señalar la forma de protesta, tal es el caso del Presidente de la República, al tomar posesión de su cargo ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos

⁶⁴ Gabino Fraga, op. cit. p.139

de aquél protestará conforme al artículo 87 de la siguiente manera: " Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".⁶⁵

Asimismo otros altos funcionarios del Poder Judicial al entrar a ejercer su encargo, protestan conforme al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con lo anteriormente descrito, reiteramos la importancia de la protesta, ya que implica que todo servidor público debe cumplir con sus obligaciones e intrínsecamente con las funciones que le son encomendadas de las cuales hablaremos con mayor amplitud posteriormente.

2.1.4 Ordenamientos legales que rigen la relación laboral entre el trabajador de base y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado " B " del artículo 123 de la Constitución es un ordenamiento legal y

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.74

fundamental que rige la relación laboral entre el trabajador de base y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siguiendo lo estipulado en el artículo 2º de la Ley Burocrática, de la cual ya hablamos con anterioridad.

Por otra parte es importante destacar que la misma Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44 fracción I establece como obligación del trabajador sujetarse a las leyes y reglamentos respectivos. "Artículo 11. En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho, la equidad".⁶⁶

Regresando al artículo 44 fracción I de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Reglamento Interior de la Secretaría y las Condiciones Generales de Trabajo, son ordenamientos de suma trascendencia que regulan también la relación laboral entre el trabajador y la dependencia citada. Consideremos que el artículo 44 fracción III. de la Ley Burocrática señala que es obligación del trabajador "cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo;". Asimismo el artículo 46 fracción V inciso i), considera que el nombramiento o designación de los trabajadores dejará de surtir

⁶⁶ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.5

efectos " por falta comprobada de cumplimiento a las Condiciones Generales de Trabajo ".⁶⁷

El artículo 1º. de las Condiciones en comento establecen: " Las presentes Condiciones Generales de Trabajo se fijan en este instrumento con la intervención que conforme a la ley le corresponde al Sindicato Nacional de Trabajadores de Hacienda y son de observancia obligatoria para el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los trabajadores de base de la misma en los términos del artículo 2º. en relación con los artículos 6º., 87, 88, 90 y 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ".⁶⁸

Asimismo la ley determina que las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando la opinión del sindicato correspondiente y a solicitud de éste se revisarán cada tres años. Las condiciones generales de trabajo, aduciendo a los artículos señalados con anterioridad, en términos generales establecerán: I. La intensidad y calidad de trabajo; II. Las medidas que deben adoptarse para prevenir la realización de riesgos profesionales; III. Las disposiciones disciplinarias y la forma de aplicarlas; IV. Las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos

⁶⁷ Ibidem. p.p. 15 y 16

⁶⁸ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.9.

y periódicos; V. Las labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad y la protección que se dará a las trabajadoras embarazadas; y VI. Las demás reglas que fueren convenientes para obtener mayor seguridad y eficacia en el trabajo. Los sindicatos que las objetaren, podrán ocurrir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva, asimismo surtirán efectos a partir de la fecha de su depósito en el citado Órgano Jurisdiccional.

Las condiciones generales de trabajo de cada dependencia serán autorizadas previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal.

2.2 Clasificación de los trabajadores al servicio del Estado.

La constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo emplean diversas denominaciones para aludir a los servidores del Estado. El artículo 123 apartado B de la Constitución Política emplea la palabra trabajador para referirse a los empleados y funcionarios públicos.

Este precepto se inicia expresando: " B. Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito Federal y sus trabajadores..." .⁶⁹

La Ley Federal del Trabajo precisa en su artículo 8º " Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. Anteriormente ya citamos lo que la Ley Burocrática entiende por trabajador, no obstante repetimos que trabajador es toda persona que preste un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombramiento, artículo 3º de la ley.

El maestro Serra Rojas clasifica a los trabajadores al servicio del Estado en los grupos siguientes: Primer grupo trabajadores sometidos a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, y los trabajadores sometidos a la Ley Federal del Trabajo. a) Los primeros son el personal directamente dependiente de la Administración Pública centralizada y desconcentrada y en algunos casos en instituciones descentralizadas. Observemos el artículo 1º de ley reglamentaria que ordena: " La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.150

Distrito Federal, de las Instituciones... " que ya enumeramos con anterioridad, en nuestro primer capítulo cuando hablamos de la relación laboral entre el Estado y el empleado público, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos. b) Los segundos son trabajadores que laboran con el Estado en instituciones descentralizadas exceptuadas las que se enumeran en el artículo 1º de la Ley Burocrática. Artículo 123, Apartado A fracción XXXI de la Constitución.

Las Instituciones descentralizadas de referencia se rigen por la Ley Federal del Trabajo, tales como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, etc. También las empresas de participación Estatal se rigen por la Ley Federal del Trabajo, tal es el caso de Altos Hornos de México, S.A. Aeronaves de México S.A., Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro y otros.

La segunda clasificación considera a los trabajadores de base y a los trabajadores de confianza. El artículo 4º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: " Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base ".⁷⁰

⁷⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.2

En cuanto a los trabajadores de base, debemos expresar que como adquirieron derecho de inamovilidad, esta categoría sólo se refiere a los de último ingreso, una vez corridos todos los escalafones. Artículo 62 de la Ley Burocrática. El artículo 6º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado expresa: "son trabajadores de base: Los no incluidos como trabajadores de confianza, y que por ello, no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".⁷¹

En el artículo 8º de la misma ley determina: "Quedan excluidos del régimen de esta ley; los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5º; los miembros del Ejército y la Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional, y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente, los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquéllos que presten sus servicios mediante contrato civil o que estén sujetos al pago de honorarios".⁷²

Como nuestro estudio es dirigido a los trabajadores de base, no detallaremos cuáles son los puestos clasificados de confianza pero sí señalaremos que éstos pueden ser nombrados y removidos libremente por el ejecutivo. El artículo 123

⁷¹ *Ibidem.* p.4

⁷² *Ídem.* p.p. 4 y 5

apartado " B " fracción XIV de la Constitución establece : " La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza, las personas que los desempeñen disfrutaran de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la Seguridad Social ".⁷³

Serra Rojas considera también a los trabajadores de base expresamente señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a los empleados supernumerarios, la Suprema Corte de Justicia establece la siguiente jurisprudencia:

" En virtud de que los empleados llamados supernumerarios son aquéllos que el Estado ocupa, además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren y los gastos que éste origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores, dichos empleados pueden ser contratados para desarrollar cualquier clase de servicio que desempeñen los trabajadores de planta ".⁷⁴

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.153

⁷⁴ Suprema Corte de Justicia. Trabajadores al Servicio del Estado, supernumerarios, funciones que pueden desarrollar los. p.262

Asimismo la Corte de Justicia reconoce, que al trabajador supernumerario sólo se le puede cesar " al terminar las necesidades del servicio que motivaron su empleo o por el agotamiento de la partida presupuestal correspondiente, debiendo considerarle como trabajador temporal, cuya relación con el titular está sujeto al cumplimiento de las condiciones citadas ".⁷⁵

El maestro Serra Rojas también hace hincapié a que existe una quinta rama que alude a los trabajadores a lista de raya y a los trabajadores por contrato y continua señalando en cuanto a los empleados a lista de raya, de trabajadores temporales, que para obra determinada o por tiempo fijo, el artículo 12 de la ley indica que el nombramiento de estos empleados se circunscribe a las condiciones bajo las cuales fueron nombrados.

Por lo que se refiere a los empleados por contrato civil o sujeto a honorarios, son empleados de confianza y sujetos a las bases de su contratación de acuerdo con el artículo 8º de la ley. Lo anteriormente descrito tiene como finalidad distinguir las diferentes categorías de los servidores del Estado, pero nuestro trabajo de investigación tiene como objetivo primordial el estudio de las obligaciones de los agentes conocidos como trabajadores de base.

⁷⁵ Suprema Corte de Justicia, Trabajadores al Servicio del Estado, supernumerarios. No son necesariamente trabajadores de confianza, p.263

2.3 Derechos y prohibiciones de los servidores del Estado, así como de los trabajadores de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Una vez que ingresa el trabajador al servicio público, mediante la aceptación del nombramiento del que ya hablamos con anterioridad, surgen como es natural derechos, pero también obligaciones y prohibiciones. Debemos partir entonces que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es aplicable únicamente, en lo referente a derechos, obligaciones y prohibiciones a trabajadores de base. Cabe señalar que el Estado es una Institución creada para realizar los fines de una sociedad, los servidores públicos colaboran en esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, origina obligaciones legales, que aseguran el servicio público y crea derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.

El Estado reconoce a los trabajadores los derechos o ventajas personales necesarios para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como la facultades que derivan de su propia investidura legal frente al particular. El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener las mejores condiciones para su trabajo, sea en la Administración o fuera de ella, tiene derecho también a que se mantenga en su estatus legal, que regula su condición de agente público. Al trabajador se le deben respetar los derechos que las leyes les

otorguen frente al poder público, mientras esten vigentes. Los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado se encuentran ampliamente reconocidos en el artículo 123, apartado "B" de la Constitución, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las demás disposiciones administrativas a las cuales hemos hecho referencia con anterioridad, asimismo debe considerarse que son irrenunciables los derechos que la ley le otorga de conformidad al artículo 10 de la ley de la materia y debe tomarse en cuenta que en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores. El trabajador al servicio del Estado goza de los siguientes derechos:

a) Derecho a la estabilidad.- El empleo o cargo no es bien que entre en el patrimonio de un funcionario o empleado, pues el Estado tiene derecho modificar toda la estructura del personal de la Administración Pública, a los reclamos del interés general. De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XI " El Congreso tiene facultad: para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones,"⁷⁶ .

Considero que la estabilidad en el empleo no es un derecho de propiedad del servidor público respecto a su trabajo del cual no podría separarse sino un derecho

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.63

del trabajador de permanecer en el empleo, mientras no exista causa que justifique su despido. Cantón Moller en relación a este concepto señala " Desde luego entre los derechos de los trabajadores de base debe considerarse el de estabilidad en el empleo, garantizado en el artículo 6º de la Ley..."⁷⁷

El mismo artículo señala el carácter de inamovible, pudiendo ser removidos por las causas que señala la propia ley. Inamovilidad y estabilidad son la base de los derechos del trabajador público. Y así el artículo 6º determina: " Son trabajadores de base: Los no incluidos en la enumeración anterior y que por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente ".⁷⁸

b) Derecho al ascenso.- Los empleados tienen derecho también a ser mejorados en su condición burocrática, si reúnen las condiciones de aptitud moral y técnica que requiere una actividad administrativa.

El artículo 123 Apartado " B " fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula " Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos,

⁷⁷ Miguel Cantón Moller, op. cit. p.103

⁷⁸ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.4

aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; ".⁷⁹

Ascender es pasar de una categoría inferior, a categorías administrativas superiores, que implican sobre todo una mejor remuneración. El ascenso es un derecho legítimo del trabajador que aspira a desempeñar eficientemente su labor, a mejorar la condición de su sueldo o salario y las demás prerrogativas que rodean a un empleo.

Los artículos 47 al 66 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentan los pormenores del escalafón administrativo, entendiéndose por escalafón el sistema organizado de cada dependencia, conforme a las bases establecidas en el título tercero de la misma ley, para efectuar las promociones de ascenso de los trabajadores y autorizar las permutas.

La ley establece como un derecho de los trabajadores del Estado a participar en los concursos para ser ascendidos, la Ley Burocrática se refiere a todos los trabajadores de base con un mínimo de seis meses en la plaza del grado inmediato superior. art. 48 de la ley. Son factores escalafonarios: los conocimientos (la posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 151

de una plaza), la aptitud, (suma de facultades físicas y mentales), la antigüedad, (tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente), la disciplina (laboriosidad y eficiencia para llevar acabo una actividad), y la puntualidad, art. 50 de la ley.

La carrera administrativa, otorga al empleado la posibilidad de un ascenso a los puestos inmediatos. Para ello se requiere una reglamentación estrictamente técnica que defina la naturaleza de los cargos administrativos, la posibilidad técnica del trabajador para desempeñarlo y su actitud para constituir una debida garantía para el agente de los servicios públicos. El Estado debe premiar la laboriosidad de sus servidores porque además de estimularlos, asegura el servicio público con eficiencia.

El derecho al ascenso es un elemento básico de la carrera administrativa que debe acompañarse de una mayor dignidad burocrática y de un aumento en el sueldo del trabajador. La ley debe estimular a todos los trabajadores que con su esfuerzo personal, están en actitud de mejorar las técnicas administrativas, así como con sus conocimientos y aptitudes, sin menoscabo de su antigüedad.

c) Derechos al sueldo o salario.- La ley reglamentaria en su artículo 32 determina: " El sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales para

cada puesto, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas... ”.⁸⁰

Asimismo el artículo 123 apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones de la IV a la VI contempla lo relativo a los salarios, que en resumen se puede indicar que serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante su vigencia, en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal, y en las entidades de la República; a trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo; sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones, o embargos al salario en los casos previstos en las leyes. Tales como deudas contraídas con el Estado, cuotas sindicales, descuentos judiciales o del régimen de seguridad, fuera de esto el salario es inembargable. artículo 38 de la Ley Burocrática.

Estos preceptos guardan relación con otras disposiciones de la misma Constitución, como los artículos 4º y 5º. De ellos resulta el salario como una retribución justa de servicios. “ Nadie puede ser privado del producto de sus trabajo sino por resolución judicial y se le denomina justa retribución ”.⁸¹

⁸⁰ Ibídem. p.9

⁸¹ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.428

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los trabajadores tendrán derecho al pago de una prima como complemento del salario, por cada cinco años de servicios efectivos prestados, hasta llegar a veinticinco. art. 34 de la Ley Burocrática. La ley prevé también que los pagos se efectuarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios, y se harán en moneda del curso legal o en cheque. Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual, el cual deberá pagarse, en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero siguiente, el monto debe considerarse en el Presupuesto de Egresos y será equivalente a 40 días de salario cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

d) Derecho a vacaciones, descansos, licencias y jornada.- El artículo 30 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: " Los trabajadores que tengan más de seis meses de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborales cada uno, en las fechas que se señalen al efecto; pero en todo caso se dejarán guardias para la tramitación de los asuntos urgentes, para los que se utilizan de preferencia los servicios de quienes no tuvieren derecho a vacaciones. Cuando un trabajador no pudiere hacer uso de las vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya

desaparecido la causa que impidiera el disfrute de ese descanso, pero en ningún caso los trabajadores que laboren en períodos de vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo".⁸²

A este respecto la Ley Burocrática señala que en términos del citado ordenamiento, los trabajadores percibirán una prima adicional de un 30% , sobre el sueldo o salario que les corresponda durante dichos periodos, ya que los mismos gozarán de su salario íntegro. A diferencia de los trabajadores de la iniciativa privada que tienen un corto lapso vacacional (que no es menor de seis días que se incrementan con la antigüedad) la ley que rige esta materia señala que los trabajadores del Estado tendrán derecho a vacaciones hasta por 20 días al año.

Por lo que se refiere a descansos el artículo 123 , apartado "B" fracción II de la Constitución Política dispone: " Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro ". Lo mismo señala nuestra Ley Burocrática, en su artículo 27, no obstante aplicando el Acuerdo Presidencial del 28 de diciembre de 1972, en la actualidad y desde esa fecha los trabajadores gozan de dos días de descanso, sábados y domingos de cada semana, por cinco de trabajo, en todos los casos con salario íntegro. Además, tienen descanso los trabajadores, todos aquellos días que señale el calendario

⁸² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p. 9

oficial y que desde luego incluyen los que contempla la Ley Federal del Trabajo en su artículo 74, 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada 6 años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre, así como los que determinen las Leyes Federales y locales electorales en el caso de elecciones ordinarias, para efectos de la jornada electoral. Correlativo con el artículo 29 de la Ley Burocrática, en tales días los trabajadores gozarán de salario íntegro.

Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso (licencia por maternidad) antes de la fecha que aproximadamente se fije en el parto, y de otros dos después del mismo, durante la lactancia también gozarán de dos descansos extraordinarios por día. Los trabajadores tienen derecho a que se les conceda licencia cuando padezcan enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la ley, previo dictamen y con la consecuente vigilancia médica. A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les concede licencia por enfermedad no profesional, hasta, quince días, con goce de sueldo íntegro y hasta 15 días más con medio sueldo; a los que tengan de uno a cinco años, hasta 30 días con goce de sueldo y hasta 30 días más con medio sueldo; los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo y hasta 45 días más con medio sueldo, a los que tengan de diez años de servicios en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta 60 días más con goce de medio

sueldo, en los casos previstos, si al vencer las licencias continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la misma, ya sin goce de sueldo, hasta totalizar el conjunto de 52 semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Respecto a la jornada de trabajo y en el caso del trabajo de los empleados públicos el problema de las jornadas es grave, en efecto, aún cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en sus artículos 22, 23 y 24 que la duración máxima de la jornada diurna será de 8 horas, de 7 horas la nocturna y de 7 horas y media la mixta, pero la verdad de los hechos, salvo caso especial, la jornada es de 6 horas diarias efectivas durante 5 días a la semana, lo cual analizaremos con detenimiento posteriormente.

El máximo a trabajar en forma extra es de nueve horas semanales y no deberá exceder de 3 horas en un día, ni de 3 veces a la semana. Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario designado a las horas de jornada ordinaria.

Los trabajadores que presten sus servicios durante el día domingo, tendrán derecho a un pago adicional de un 25% del monto de su sueldo en los días ordinarios de trabajo.

e).- La Constitución Política reconoce a los trabajadores el derecho de asociación sindical y de huelga y la ley reglamentaria consigna además el de formar parte en el Tribunal de Arbitraje, por medio de un representante de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Un sindicato por cada dependencia reconoce la ley para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, en el concepto de que todos los trabajadores al servicio del Estado, tendrán derecho a formar parte del sindicato correspondiente. La ley considera como funciones principales de los sindicatos la de hacerse oír en la fijación de las condiciones generales de trabajo; la de intervenir en los ascensos y separación de los trabajadores; la de emitir su opinión en los casos de sustitución de mexicanos por extranjeros; la de facilitar las labores del Tribunal de Arbitraje y la de participar y representar a sus miembros ante dicho tribunal y ante las autoridades superiores. (ART. 9º, 54, 57 y 77).

La ley reconoce la posibilidad de una suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que la ley establece (ART. 92). Se previene que la huelga sólo podrá ser declarada cuando se viole de manera general y sistemática y los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 Constitucional y siempre que estén de acuerdo para declararla las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada. (ART. 94 y 99).

Sin perjuicio de lo que consagra la ley, el trabajador en lo individual, de conformidad a lo estipulado en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que se contemplen todos los que se encuentran previstos en las mismas, podemos resumir los más importantes, y así el trabajador, goza de los siguientes derechos que superan en cuanto a su contenido a la ley.

La oportunidad de trabajo dentro de un marco que propicie su desempeño honesto, eficiente y productivo, al trato respetuoso e imparcial para sí y sus parientes, por parte de sus superiores jerárquicos, compañeros y subordinados si los hubiere, dentro y fuera de los recintos de trabajo y de la jornada laboral, así mismo manifestar en su caso, la aceptación del cargo que se le confiere con la protesta constitucional, la percepción de los salarios devengados conforme al tabulador autorizado a cambio de los servicios que presta en el puesto, jornada, lugar y unidad de adscripción establecidos y en su caso, a la devolución de descuentos o retenciones improcedentes, de recibir uniformes, equipo de seguridad para el desempeño de sus funciones, cuando el puesto así lo requiera, la evaluación de su desempeño laboral y al otorgamiento de los estímulos y recompensas civiles a que se refiere la ley de la materia, así como otros incentivos y beneficios que se otorguen al personal conforme disponga la propia Secretaría, con la intervención que corresponda al sindicato, la capacitación para elevar sus

condiciones de vida y la eficiencia en la prestación del servicio, así como para su desarrollo y superación personal y a disfrutar de los apoyos que se le concedan para este propósito, la preferencia para ocupar puestos de confianza cuando la Secretaría lo haya promovido, proporcionándole la capacitación específica para tal efecto, a disfrutar el 4 de diciembre " Día del Trabajador Hacendario " como de descanso, con goce de salario, la justificación de sus faltas de asistencia dentro de los plazos establecidos, conforme a los procedimientos previstos en la Ley del ISSSTE y las Condiciones Generales de Trabajo, a disfrutar de los descansos, vacaciones, permisos y licencias de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia y a las Condiciones Generales de Trabajo, la protección derivada del seguro de enfermedades no profesionales, maternidad y medidas de medicina preventiva, así como del seguro de riesgo de trabajo a que se refiere la Ley del ISSSTE, al conocimiento previo de la causas de traslado, comisión o remoción, cuando sean dispuestos por la Secretaría, la percepción oportuna de pasajes, viáticos, gastos por flete de menaje y de otros apoyos, de conformidad con las disposiciones especiales que rijan su otorgamiento, la ocupación del puesto equivalente y a las funciones que desempeñaba, en los casos de supresión o conversión del mismo, a reanudar el servicio del que se hubiere ausentado por enfermedad o licencia con o sin goce de sueldo, la reinstalación en su puesto u otro similar existente en la época en que ocurra, habiendo mediado separación o suspensión, así como al pago de salarios caídos o de indemnización constitucional

en términos del laudo firme que al efecto pronuncie el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la reanudación de labores y al pago de salarios no cubiertos, terminadas las causas que lo originaron en los casos de sentencias absolutorias ejecutoriadas, de conformidad a lo establecido en la ley, a proponer por escrito para que de manera preferencial se pueda incorporar a la Secretaría un familiar de los considerados por el Código Civil, durante los dos primeros meses de su licencia prepensionaria, en cualquiera de las modalidades que comprende la Ley del ISSSTE o por fallecimiento cuando el propio trabajador hubiese generado tales derechos, la renuncia a su puesto formulada por escrito y a retirarse del mismo, con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a las Condiciones Generales de Trabajo,

En cuanto a las prohibiciones que tiene el trabajador de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previstas en el artículo 87 de las Condiciones Generales de Trabajo podemos resumir las más importantes siendo las siguientes:

Acceptar algún otro puesto, cargo o comisión para intervenir u obtener beneficio personal dentro o fuera de la jornada, en atención tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, por sí o por interpósita persona, solicitar, insinuar, aceptar gratificaciones, obsequios, así como ofrecerlos o entregarlos a otros trabajadores, por dar preferencia al despacho de los asuntos;

obstaculizar su trámite o retardar su resolución conforme al término señalado en las disposiciones aplicables, así como aprovechar su puesto para influir en la resolución de asuntos en las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda hacer dolosamente anotaciones inexactas o alteraciones en documentos en trámite, proporcionar a terceros sin autorización, expediente, documentos o informes de carácter reservado, relacionados con asuntos propios de la dependencia, así como extravíarlos, destruirlos, sustraerlos u ocultarlos, destruir intencionalmente edificios, instrumentos y demás materiales o documentos relacionados con su trabajo, registrar la asistencia de otro trabajador o permitir que esta acción se realice en sus favor, presentarse en estado de ebriedad, bajo la influencia de drogas, enervantes, introducir e ingerir en el centro de trabajo las mismas, cometer actos contrarios a la moral o las buenas costumbres en el centro de trabajo, durante o fuera de la jornada laboral, portar cualquier tipo de armas dentro del centro de trabajo, salvo aquéllos que por función lo requieran y se encuentre en el desempeño del servicio, suspender sus labores total o parcialmente durante la jornada de trabajo o instigar a los trabajadores a que dejen de cumplir con sus obligaciones o que cometan cualquier acto prohibido por la ley de la materia y las Condiciones Generales de Trabajo.

2.4 Obligaciones del titular estipuladas en la ley, como las facultades y obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Independientemente de las facultades que le confiere el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, no es el caso reseñar por ahora, ya que habrá un capítulo específico para ello. Hablaremos respecto de las obligaciones de los titulares señalados por la ley en su artículo 43, en forma general podemos mencionar los siguientes: Preferencia a los sindicalizados sobre aquéllos que no lo son; en el aspecto social, debe preferirse a quienes son la única fuente de ingreso familiar, así como a los veteranos de la Revolución; cabe indicar que seguramente son pocos estos veteranos que se encuentran en posibilidades físicas de desempeñar un empleo público. En igual caso estarán los sobrevivientes de la invasión norteamericana de 1914. Cuando se señala que deberán preferirse a quienes hubieran prestado servicios, se reconoce una creación de derecho por haber sido servidor público, además se establece que deberán preferirse a quienes acrediten tener derechos escalafonarios de los cuales ya hablamos anteriormente como los conocimientos (la capacitación del trabajador para desempeñar el cargo de que se trate); la aptitud (capacidad física para el desempeño del puesto); también se habla de la antigüedad y por último se señala la disciplina y la puntualidad demostradas durante la prestación de sus servicios. También es

obligación de los titulares, cumplir con las disposiciones de seguridad e higiene en el trabajo a que estén obligados los patrones en general.

En el caso de despidos injustificados el laudo del tribunal deberá respetarse y cumplirse, reinstalando al trabajador y ordenando el pago de los salarios caídos. En los casos de supresión de plazas los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo como lo señala Cantón Moller " consideramos que esta disposición debería estar entre los derechos de los trabajadores y no entre las obligaciones del titular ".⁸³

Cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los salarios caídos y demás prestaciones, cumpliendo el laudo correspondiente.

Desde luego es obligación del titular proporcionar al trabajador los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido. Se obliga al titular a cubrir las cuotas señaladas por la ley relativa, para que pueda disfrutar las prestaciones de seguridad social como son atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y también en los casos de no profesionales y

⁸³ Miguel Cantón Moller, op. cit. p.105

maternidad, asistencia médica para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del ISSSTE, propiciar medidas que permitan al trabajador el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas, constitución de depósitos en favor de los trabajadores, como aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios para integrar un fondo de vivienda, conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo, de otros derechos y antigüedad en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, hacer las deducciones, en los salarios que soliciten los sindicatos y por último integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los Informes que se le soliciten para el trámite de la prestaciones sociales.

De conformidad al artículo 16 de la Ley Burocrática , cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, el titular dará a conocer previamente al trabajador las causas de los traslados y tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje y menaje de casa, excepto cuando el traslado hubiere sido solicitado por el trabajador. Por otra parte las Condiciones Generales de Trabajo menciona las obligaciones del titular que podemos resumir: Proporcionar el equipo para la realización de las labores que implican el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y programas de conformidad con la organización, puestos y recursos presupuestales autorizados y la normatividad aplicable, en condiciones de respeto y dignidad para el trabajador; promover las acciones que propicien su desempeño honesto, eficiente, y de adhesión a los fines institucionales así como su desarrollo,

superación y bienestar personal y familiar, aceptar la propuestas sindicales para ocupar plazas vacantes del último nivel, preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren, a los que con anterioridad le hubieren prestado servicios y quienes representen la única fuente de ingreso familiar, tomar en cuenta de manera preferencial, en los términos de estas condiciones, las propuestas de incorporación que formulen los trabajadores que se acojan al beneficio de la pensión, en cualquiera de la figuras que contempla la Ley del ISSSTE, o en caso de fallecimiento cuando el trabajador hubiere generado derechos para pensionarse, proporcionar al trabajador en todos los casos, un ejemplar o copia requisitada del documento en que consta su designación, cubrir oportunamente a los trabajadores el salario que señalen los tabuladores regionales, así como las primas y aguinaldo u otras prestaciones que de manera extraordinaria se devenguen, de conformidad a lo que establecen las Condiciones Generales de Trabajo, dar al personal y a sus familiares por conducto de los servidores superiores y de mandos medios u homólogos un trato, amable, respetuoso e imparcial y fomentar la cordialidad y buenas relaciones para el mejor desempeño de sus funciones, proporcionar los uniformes, los equipos de seguridad y las prendas de vestir que requieran los trabajadores para el desempeño de sus funciones, dar a conocer previamente al trabajador las causas de los traslados por períodos mayores a seis meses, proporcionándole oportunamente los gastos de viaje y menaje de casa, excepto

cuando el traslado hubiere sido solicitado por el trabajador, en los términos previstos en la ley de la materia y las Condiciones Generales de Trabajo, otorgar descansos, vacaciones, permisos licencias de conformidad a lo estipulado en la Ley Burocrática y las Condiciones Generales de Trabajo, promover y proporcionar al trabajador la capacitación para elevar su eficiencia, productividad y calidad en el desempeño del servicio, que propicien al mismo tiempo mejorar sus condiciones de vida y su desarrollo, otorgar los estímulos y recompensas civiles en los términos de la ley de la materia, otros incentivos beneficios señalados en estas Condiciones que se promuevan por el titular, tomando en cuenta la opinión del sindicato, proporcionar asistencia jurídica a sus trabajadores cuando sean procesados por actos ejecutados en cumplimiento de su deber y otorgar las fianzas tan pronto sean fijadas para que obtengan su libertad caucional, al efecto, se observarán las reglas siguientes: a) En cuanto lo solicite el interesado, directamente o por conducto de los representantes sindicales o de sus familiares, o de su representante legal, el jefe inmediato o de mando medio u homólogo expedirá constancia de que el trabajador se encontraba en funciones en el momento en que ocurrieron los hechos que originaron el procedimiento penal, de la que enviará copia a la Tesorería de la Federación y a la Procuraduría Fiscal de la Federación. b) La constancia a que se refiere el inciso anterior será suficiente para que el tesorero o el subtesorero de la Federación expidan y pongan a disposición del juez que conozca de la causa, el certificado que cubra la fianza o caución fijada para que el trabajador recupere su

libertad, proveer en el ámbito de su competencia, el pago de salarios a los trabajadores cuando hubieren obtenido resolución favorable dictada por autoridad competente en procesos derivados de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cubrir al trabajador la indemnización por separación injustificada en el caso de haber optado por ésta y pagarle el monto de los salarios caídos y demás prestaciones económicas en términos del laudo definitivo, en cumplimiento del laudo respectivo, reinstalar al trabajador en el puesto del cual hubiere sido separado o en otro equivalente, en el caso de ocupación, supresión o conversión del que desempeñaba, permitir la asistencia a las asambleas o actividades sindicales, previa autorización del responsable de la unidad administrativa a solicitud de la delegación, sección o el sindicato, según corresponda en cada caso, cumplir las demás obligaciones que le impongan la ley de la materia y las Condiciones Generales de Trabajo.

Respecto de las facultades de la Secretaría de Hacienda estipuladas en las Condiciones Generales de Trabajo podemos mencionar lo siguiente:

" ARTICULO 88. La Secretaría tendrá las siguientes facultades exclusivas.

- I. Estructurar y organizar las unidades administrativas y vigilar su funcionamiento.
- II. Cubrir las plazas de último nivel en los términos previstos por el artículo 62 de la Ley.
- III. Ejercitar las acciones y realizar las defensas que considere pertinentes en

beneficio de sus intereses. IV. Ejecutar los laudos dictados por el Tribunal. V. Efectuar la investigación de hecho imputables a los trabajadores que pudieran dar lugar a la configuración de un delito o con la intervención de la representación sindical en el caso de una causal de cese. VI. Dejar de cubrir a los trabajadores el salario correspondiente a los días que éstos no lo devenguen por las causas a que se refieren estas Condiciones. VII. Estimular a los trabajadores que se distinguen por sus méritos y otorgar recompensas en los términos de la Ley de la materia y estas Condiciones. VIII. Imponer a los trabajadores las sanciones a que se hagan acreedores en los términos de la Ley y estas Condiciones".⁸⁴

2.5 Los deberes de los empleados públicos previstos en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado contiene una enumeración de los principales deberes del servidor público, atendiendo a la continuidad de su actividad, que no debe ser suspendida y debe ser imparcial para mantener el orden jurídico, con una aplicación justa de las leyes y reglamentos.

Y así el artículo 44 establece: "Son obligaciones de los trabajadores:
I. Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados,

" Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p. 77

sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos; II. Observar buenas costumbres dentro del servicio; III. Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo; IV. Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo; V. Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros; VI. Asistir puntualmente a sus labores; VII. No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y VIII. Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia ".⁸⁵

Ahora bien el Estado ha sido creado, para servir a la sociedad por ello sus órganos tienen por contenido jurídico la realización de los fines esenciales de la organización, el empleado público es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos, por ello el principal deber del trabajador público es el de prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones del cargo para el cual ha sido designado, este deber implica el cumplimiento de diversas obligaciones a las que alude el artículo 44 ya citado, que obligan a la prestación personal de su actividad. Una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad, es decir reúne las condiciones necesarias, como se señaló anteriormente. Al hablar de las

⁸⁵ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.15

obligaciones contenidas en este artículo nos referimos a la asiduidad en el servicio que implica de todo empleado público lo siguiente:

1.- Responsabilidad. En la tareas que se le encomiendan, a este respecto cualquiera que sea su rango, es responsable de la ejecución de las tareas que le son confiadas. El trabajador debe " desempeñar sus labores con la intensidad cuidado y esmero apropiados,...". Artículo 44 fracción I de la ley. Lo cual también implica el deber de diligencia como obligación fundamental del empleado, lo que quiere decir que debe prestar sus servicios personalmente, en el horario fijado, con asistencia regular y con las demás condiciones que el servicio lo requiera. La ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad necesaria, el artículo 46 fracción V, del que posteriormente hablaremos señala varios incisos relativos a este deber, siendo causa de cese: Cuando faltare por más de tres días sin causa justificada a sus labores inciso b), por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores, inciso g), y por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva, inciso i).

El maestro Serra Rojas señala: "Estas obligaciones que suponen una dedicación activa a la función, son consecuencias de los deberes que se imponen en el propio nombramiento, ya que el nombramiento de un empleado implica una

selección o la satisfacción de determinados requisitos propios de los funcionarios y empleados. Son estas aptitudes las que fundan el correcto ejercicio de la función pública".⁸⁶

2. Continuidad.- El empleado está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan. " El empleado debe asistir puntualmente a sus labores y cumplir con las obligaciones que le imponga las condiciones generales de trabajo ". Artículo 44 fracciones III y VI de la ley. El empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales. Asimismo me atrevo a señalar que la continuidad está ligada con la obligación del trabajador de asistir a los Institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia, artículo 44 fracción VIII, tiene el deber de capacitarse para mejorar su calidad en el trabajo y lograr el objetivo de servicio en la Administración Pública y desde luego esto implica que la preparación debe ser continua así como el servicio en general.

3. Exclusividad.- El empleado debe desempeñar personalmente la función pública. por el cumplimiento de los deberes que ella impone, el empleado no debe desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquéllas que le son

⁸⁶ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.415

expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio. El empleado " debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, tanto materiales como políticos y religiosos ".⁸⁷

La exclusividad también plantea dos situaciones jurídicas: a) Deber de desinterés, imparcialidad y neutralidad. La función pública exige un completo desinterés material de cualquier clase que sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de los mismos. Lo cual sirve de estímulo a una eficiente labor, pero este desinterés no debe derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan, b) La acumulación de empleos, un problema que se liga a los anteriores deberes y que estudia la Administración Pública con interés, es la acumulación de empleos por una misma persona, o sea el sistema de incompatibilidad del cargo que desempeña, con otros cargos públicos o privados. Como lo señala Seara Vázquez " La acumulación de empleos deriva de los malos emolumentos y de una defectuosa organización administrativa que trae como consecuencia que el funcionario o empleado se abrume en actividades que no puede atender ".⁸⁸

⁸⁷ *Ibidem.* p.415

⁸⁸ *Idem.* p.416

Lo anterior debe ser mejorado por el Estado, para evitar las deficiencias del servicio, pero también implica que el servidor público, excluya otra actividad que no sea la que específicamente le corresponde. Por otra parte podemos referirnos a las obligaciones morales que regulan el comportamiento de los servicios públicos, se refieren principalmente a la obediencia jerárquica, la discreción y la lealtad.

1.- Deber de Obediencia: " Se ha afirmado que la obediencia jerárquica es la piedra angular de todas las sociedades fuertemente constituidas. Sin la obediencia se rompe la unidad de acción del poder público ".⁸⁹

Uno de los deberes esenciales del servidor público es la obediencia a los superiores. Este poder de dar órdenes es lo que se llama poder jerárquico, que no debe confundirse con el poder de reprimir las faltas o poder disciplinario, lo cual estipula el artículo 44 fracción I los trabajadores al servicio del Estado deben "sujetarse a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos".

La jerarquía, dice el propio autor se explica por varias razones " 1. El superior jerárquico tiene un papel de coordinación de tareas; 2. Vigila la unificación de las prácticas administrativas; 3. El tiene una competencia más grande o una más larga experiencia, por lo menos cuando se trata de un funcionario de carrera ".⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem.* p.417

⁹⁰ *Idem.*

Tienen el deber de obediencia todos los empleados que se encuentren en una relación de jerarquía. La obediencia es debida únicamente a los superiores que forman parte de ese mismo servicio.

2.- Deber de Fidelidad: Llamado también deber de discreción y secreto profesional de los empleados públicos. El artículo 44 de la ley implica también un deber de discreción, significa guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas, estos asuntos requieren la reserva, principalmente en determinadas ramas de la Administración Pública en que se puede poner en peligro el Estado o al interés público, a esto se refiere la ley cuando impone a los empleados la obligación de "guardar reserva en los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo". artículo 44 fracción IV.

3.- Deber de Seguridad: El deber de seguridad tiene por objeto evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o de sus compañeros. Algunas actividades administrativas son particularmente peligrosas como el empleo de armas, explosivos, sustancias y demás elementos que exigen un cuidadoso manejo. El artículo 44 fracción V establece como obligación burocrática " Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros ".⁹¹

⁹¹ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.15

4.- Deber de Lealtad o Fidelidad a la Nación Mexicana: Al hacer la protesta legal se establece el poder de lealtad al orden constitucional. La Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado se limita a prohibir " No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo ". Artículo 44, fracción VII. Este precepto alude a toda clase de propaganda, comercial política, etc.

El deber de lealtad a la nación es una exaltación patriótica de orgullo, desinterés y nobleza del funcionario y del empleado para servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

Serra Rojas cita " Este deber comienza con el derecho que tiene la Administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el empleado público protesta el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanen. Esta protesta significa un compromiso legal " ad honorem ", de sostener la organización política, los órganos del Estado y los principios que regulan la vida nacional. En ese mismo orden todo estado civilizado y de acuerdo con los principios democráticos deja un amplio margen de opinión, para que por los conductos políticos, idóneos se logre la superación institucional. Se puede servir a un gobierno con lealtad y no prescindir del aspecto crítico de las

relaciones políticas. La democracia, por fortuna es un régimen abierto siempre a los requerimientos útiles del porvenir".⁹²

5.- Deber de Moralidad: Que aunque pudiere parecer muy subjetivo, podemos señalar que el empleado tiene derecho a regular su vida privada y comportarse como lo estime conveniente, siempre que sus actos no trasciendan en perjuicio del servicio público que le está encomendado.

La ley determina " es obligación del trabajador observar buenas costumbres dentro del servicio."

2.5.1 Obligaciones de los trabajadores de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sin menoscabo de lo que estipula la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también contempla las obligaciones de los trabajadores, que en resumen podemos señalar las más importantes: Contribuir de acuerdo con sus funciones, a la formulación de planes, programas y presupuesto en su caso, de las

⁹² Andrés Serra Rojas, op. cit. p.420

unidades de adscripción y guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo, que tengan carácter secreto o que por naturaleza no deben ser objeto de divulgación, evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, así como cuidar y conservar en buen estado los muebles, documentos correspondientes, valores maquinaria, equipo, útiles y demás efectos que se le proporcionen para el desempeño de su trabajo e informar por escrito a sus jefes inmediatos los desperfectos que los citados bienes sufran tan pronto lo advierta, participar en los programas de capacitación en términos de las Condiciones y del reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el desarrollo oportuno de sus labores, permaneciendo en él durante la jornada laboral de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, sujetarse a la práctica de las visitas y exámenes médicos en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, cubrir los adeudos contraídos con el Estado y reintegrar los pagos que se le hayan hecho en exceso, con sujeción a lo establecido en la ley y en la normatividad aplicable, tratar con respeto, y diligencia al público, responsabilizarse de sus funciones hasta en tanto haga entrega de las mismas y en su caso de los fondos, valores o bienes cuya administración o guarda estén bajo su custodia; comparecer ante autoridad competente que lo requiera, cuando se trate de hechos propios, le consten los mismos o haya intervenido en el levantamiento de las actas previstas en las Condiciones Generales de Trabajo.

2.6 Acciones o derechos que puede ejercitar un trabajador con el incumplimiento en la relación laboral por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe recordar como ya se señaló anteriormente en este trabajo de investigación, los trabajadores al servicio del Estado sólo podrán ser suspendidos y cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada de conformidad a la ley de la materia, el trabajador tendrá derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas los trabajadores afectados tendrán derecho que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, así mismo, si los trabajadores injustamente despedidos optan por la indemnización, el titular deberá pagar el importe de la indemnización y de los salarios caídos y demás prestaciones en una sola exhibición, a que fueren condenados por Laudo ejecutariado y así el artículo 43 fracción III de la Ley Burocrática determina: "Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º. de esta Ley: III. Reinstalar a los trabajadores en la plazas, de las cuales los hubieran separado y ordenar el pago de los salarios caídos a que fueren condenados por Laudo ejecutariado. En los casos de supresión

de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo; ".⁹³

Por otra parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en sus Condiciones Generales de Trabajo señala que el trabajador en lo individual goza del derecho a la reinstalación en su puesto u otro similar existente sin perjuicio de los derechos que consagra la ley y las que se desprenden de esas mismas Condiciones, como anteriormente ya nos referimos, pero no está demás recordar el artículo 85 fracción XXX que estipula: El trabajador en lo individual goza del siguiente derecho " La reinstalación en su puesto u otro similar existente, en la época en que ocurra, habiendo mediado separación o suspensión así como el pago de salarios caídos o indemnización constitucional en términos de laudo firme que al efecto pronuncie el Tribunal".⁹⁴

2.6.1 Acciones y derechos que puede ejercitar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los casos a que se refiere la fracción V del artículo 46 de la ley de la materia de la cual hablaremos con detenimiento posteriormente, el titular de la dependencia

⁹³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. p.13

⁹⁴ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.67

burocrática podrá suspender los efectos del nombramiento si con ello está conforme el sindicato correspondiente; pero si este no estuviere de acuerdo más si se trata de alguna causa grave prevista en la misma fracción incisos a), c), e) y h) puede someter el caso de que se trate al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el tribunal 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 e improcedencia de la acción. 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.

Ahora bien, cabe señalar que la ley de la materia señala en forma clara que ningún trabajador podrá ser cesado sino por causa justa. Se trata de la protección de la estabilidad en el empleo, en tal forma que debería esperarse a una resolución del tribunal competente para cesar al trabajador pero en muchos de los casos no es así, ya que el criterio del citado Órgano Jurisdiccional es que puede justificarse el despido o cese como excepción en el juicio, criterio que es confirmado por la H. Suprema Corte de Justicia al exponer la siguiente Jurisprudencia:

"Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. (Art. 46) Cuando el titular de una dependencia burocrática

expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal".⁹⁵

En tal virtud los titulares proceden a realizar los ceses cuando consideran que existe la causa legal para ello dando lugar a numerosos procesos por demanda de los trabajadores. La Suprema Corte ha establecido la siguiente jurisprudencia sobre el Tribunal de Arbitraje:

" Cuando los trabajadores del Estado se vean afectados por los actos de los titulares de las dependencias en que prestan sus servicios, si desean reclamar tales actos deben ocurrir al Tribunal de Arbitraje a proponer sus correspondientes quejas, antes de promover el juicio de garantías, pues si en lugar de agotar dicho medio de defensa legal ocurren legalmente al juicio de amparo, éste debe sobreseerse".⁹⁶

⁹⁵ Suprema Corte de Justicia. Trabajadores al servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje. pp.255 y 256

⁹⁶ Suprema Corte de Justicia. Trabajadores al servicio del Estado. Antes de ocurrir al amparo, deben hacerlo ante el Tribunal de Arbitraje. p.252

2.7 Suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador de base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 134 dispone:

“ La suspensión temporal de los efectos del nombramiento de un trabajador, no significa el cese del mismo. Son causas de suspensión temporal conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley: I. Que el trabajador contraiga alguna enfermedad que implique un peligro para las personas que trabajan con él. II. La prisión preventiva del trabajador, seguida de la sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa a menos que, tratándose de arresto el tribunal resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador. III. Cuando apareciere alguna irregularidad en la gestión de trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por 60 días por la Secretaría mientras se practica la investigación y se resuelve su cese ”.⁹⁷

La suspensión siempre debe ser por espacios de tiempo definido y desde luego se entiende que se reanuda la relación laboral al finiquitar el plazo. Existen

⁹⁷ Condiciones Generales de Trabajo de la S.H.C.P. p.115

otras causales de suspensión de la relación entre el Estado a través de alguno de los titulares de la dependencia y sus servidores; la misma ley autoriza a gozar de determinadas licencias para asuntos personales, y por el lapso necesario para desempeñar cargos de confianza o de elección popular, el trabajador no pierde su derecho a regresar al cargo aunque deje de prestar el servicio. En resumen, los trabajadores del Estado pueden suspender su relación laboral sin perder el derecho a la plaza en las condiciones ya mencionadas.

2.7.1 Terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La ley determina en su artículo 46 que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, ahora bien examinaremos la forma de terminación de la relación de trabajo en forma unilateral, esto quiere decir, si por algún motivo personal el empleado público deja de tener voluntad de laborar para el Estado, puede renunciar a su puesto. Fracción I del mismo precepto. A este respecto Miguel Cantón menciona: " La Ley Federal del Trabajo señala la obligación de que las renunciaciones al empleo se ratifiquen ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fundamentalmente para evitar que en las mismas aparezcan renunciaciones a derechos esenciales a los trabajadores y que se manifieste libremente la voluntad de renuncia, pues no es

poco frecuente que dichas renuncias se obtengan mediante presiones de diversos géneros..."⁹⁸

En el caso de los trabajadores del Estado pudiera darse la misma situación, es decir, que las presiones de algunos mandos medios o jefes inmediatos obliguen al trabajador a renunciar, sin que sea realmente su voluntad. Consideramos que la aplicación supletoria de esta legislación podrá hacerse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para evitar situaciones de injusticia.

Otro caso es la renuncia tácita consistente en el abandono del trabajo, esto se genera en numerosas ocasiones al terminar alguna licencia o comisión, es decir, el trabajador no se presenta a reanudar sus labores, al terminar alguna licencia o comisión, el abandono operará y en estas condiciones el representante del titular deberá hacer constar el hecho en un acta administrativa en presencia de testigos y de la representación sindical, el abandono se constituirá cuando el trabajador deje de presentarse a la reanudación por más de cuatro días consecutivos. Lo anterior es necesario ya que la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el patrón en este caso el Estado: "... corresponde probar el abandono...".

⁹⁸ Miguel Cantón Moller, op. cit. p.126

La fracción I del artículo 46 de la Ley Burocrática no es muy clara cuando habla de la repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, pues no determina cuántas han de ser y en consecuencia se citará otra parte del mismo artículo que señala que deben ser más de tres. Inciso b). Cuando se trata de personal designado para obra especial o por tiempo determinado, al concluirse aquélla o fenecer el plazo debe de terminar la relación laboral. Artículo 46 fracción II.

Por supuesto que terminarán las relaciones por la muerte del trabajador sin responsabilidad del mismo, pero aquí no existe voluntad de ninguna de las partes, sino es un hecho fortuito. La incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida cumplir con su función será también una causa de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los titulares de las dependencias. Artículo 46 fracciones III, y IV.

2.7.2 Terminación de la relación laboral sin responsabilidad para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 123, apartado B, fracción XII de la Constitución ordena: " Los conflictos individuales colectivos o intersindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “. La exposición de motivos de esta reforma constitucional precisa: “Se reitera en el proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores “. ⁹⁹

“ El tribunal de referencia es un tribunal administrativo desde el punto de vista formal, pero materialmente debe catalogarse dentro de los asuntos que la doctrina conoce bajo el rubro de asuntos contencioso-administrativo ”.

Anteriormente ya citamos los deberes de los empleados públicos previstos en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señalando que el incumplimiento de las obligaciones trae como consecuencia que el empleado sea sujeto a una sanción o en el peor de los casos por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sea cesado en su empleo.

Por supuesto el cese es la terminación unilateral de la relación laboral por parte del Estado, pero veamos lo que la doctrina dice al respecto, para el Dr.

⁹⁹ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.473

Guillermo Cabanellas en su diccionario de derecho usual el cese es el fin del desempeño de un cargo, y para el antiguo Diccionario de la Legislación y Jurisprudencia de Escriche que limita los efectos de la percepción del salario, cese es " Nota en la lista de los que gozan sueldo del erario, para que desde aquel momento no se continúe el pago ".¹⁰⁰

Como nuestra ley señala que ningún trabajador puede ser cesado sin causa justa, no profundizaré mucho al respecto ya que el tema es muy amplio, pero sí es importante señalar que el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes: artículo 46 fracción V inciso a) Cuando el trabajador, incurra 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. Está claro que en este tipo de acciones hará imposible la continuación de la relación, por su propia naturaleza de allí que se justifique el cese. d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo. e) Por revelar los asuntos

¹⁰⁰ Miguel Cantón Moller, op.cit. p.129

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.

Los descuidos o los actos negligentes, las imprudencias que pongan en peligro la seguridad de los lugares de trabajo o las personas que en los mismos se encuentren también serán causa de que se dicte el cese del responsable, toda vez que una indiscreción podría ocasionar problemas graves o perjuicios irreparables. En cuanto a la terminación justificada de la relación laboral por cometer el trabajador actos inmorales; el criterio puede ser distinto y por lo tanto subjetivo y cambiante en una época pero sí es importante recalcar que el servidor público como ya lo señalamos con anterioridad debe ser de buena conducta para servir al Estado. Siguiendo con el mismo artículo en su inciso g) se determina como causal de cese. 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. Podemos señalar respecto a estas últimas fracciones que es causa de cese la desobediencia sin justificación de las órdenes de sus superiores, ya que uno de los principales deberes del servidor público es la obediencia como ya lo citamos anteriormente. No se requiere mayor aclaración respecto la habitualidad en la embriaguez o al uso de

drogas enervantes ya que esto es sin lugar a dudas causa de cese, lo que habría que implantar sería que el agente que incurra en este concepto sea sometido a examen médico inmediato en la dependencia donde ocurra el hecho y el médico de referencia dictamine su estado de embriaguez. En el mismo artículo en el inciso l) se señala como causa de cese por falta comprobada al cumplimiento de las condiciones generales de trabajo vigentes en la dependencia, pero debe ser debidamente comprobada. j) Por prisión que sea resultado de sentencia ejecutoria. Desde luego esto produce la privación de la libertad del trabajador y lógicamente no podrá cumplir las funciones que le fueron encomendadas.

El jefe superior de la oficina respectiva de conformidad a la ley podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos del 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.

En muchas dependencias del Gobierno Federal no es frecuente que se demande autorización para el cese ante el tribunal sino que la dependencia o el titular se limita a defenderse si el trabajador demanda oponiendo las causales como excepción, la Secretaría de Hacienda si puede proceder a demandar cuando se trata de faltas graves que hagan imposible la continuación de la relación.

Se considera que el artículo 46 bis es determinante para este tipo de casos, pues el acta administrativa es la única verdadera constancia de los hechos acaecidos y en muchos de ellos " podría constituir la prueba total y tal vez unitaria ".

CAPÍTULO III

**ORIGEN Y NATURALEZA DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO
Y LOS TRABAJADORES COMO FACTOR FUNDAMENTAL
Y ESENCIAL EN SU DESARROLLO**

3.1 El Estado, sus fines y funciones.

En su concepto más general y repetido, el Estado aparece como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes .

El análisis de cada una de las partes de que se compone esta definición nos da a conocer los siguientes elementos: a) una sociedad humana, es la base del Estado dotado por un grupo de hombres que tienen fines específicos, b) un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad, c) un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es soberano, en el seno de la misma sociedad, y d) la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

El maestro Francisco Porrúa Pérez en su obra Teoría del Estado señala que el Estado presenta las siguientes características " a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano, b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones, c) Sumisión al derecho que significa la

necesidad que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible".¹⁰¹

Cabe señalar que el sujeto de derecho por excelencia es la persona humana, pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como las sociedades mercantiles y civiles, en igual forma el Estado, que no es una persona física, sino una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico se lo atribuye, y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y entonces lo concibe igualmente como sujeto de derechos.

Por nuestra parte se puede señalar que efectivamente el Estado pueda ser sujeto de derechos, pues se trata de una comunidad para recibirlos y ejercitarlos. El artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia Federal, menciona a la " Nación " como Persona moral en tanto que la Ley de Amparo, artículo 90. ordena " Las Personas Morales Oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllos ". El Maestro Serra Rojas, al respecto señala " El Estado como persona jurídica es detentadora de derechos y deberes, tiene actividad

¹⁰¹ Francisco Porrúa Pérez, *Teoría del Estado*, p. 190

patrimonial, celebra contratos, otorga concesiones y demás actos jurídicos, comparece ante los Tribunales y ostenta una reconocida personalidad de Derecho Internacional...".¹⁰²

Serra Rojas cita en su obra Derecho Administrativo lo que Rafael Bielsa señala: " Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia el Estado no tiene funciones distintas de aquéllas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que lo forman. Los intereses individuales y colectivos pueden existir, claro está, y son definidos espontáneamente, pero su existencia y efectividad sólo están garantizados por la norma jurídica obligatoria y por tanto coactiva en caso necesario. Es esa la misión del Estado, la de garantizar, mediante normas (órdenes o mandatos, que la ley en sentido material), la actuación de los fines generales, en concepto lato (fines jurídicos) ".¹⁰³

Coincido con este concepto respecto a las funciones del Estado ya que el mismo no tiene funciones distintas de aquéllas que interesan a la comunidad, las cuales son garantizadas actualmente en más de las ocasiones sólo mediante la

¹⁰² Andrés Serra Rojas, op. cit. p.68

¹⁰³ *Ibidem.* p.39

fuerza coactiva del mismo Estado, no buscando un interés particular sino el bien mismo de la sociedad humana.

La función del Estado tiene un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen la etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado por ejemplo, el Estado tiene una importante finalidad educativa que la Constitución establece en sus artículos 73, fracción XXV; y 3º, para cumplir con estos preceptos se requiere de leyes apropiadas, de elementos materiales para llevar a cabo sus propósitos y de todos los pormenores que suscite la ejecución de los mismos y la resolución de los conflictos que origine.

La doctrina clásica ha reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar sus fines a) Función Legislativa.- Función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. Las normas generales deben estructurar al Estado y reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional, b) Función Administrativa.- Es la función encaminada a regular la actividad concreta del titular del Estado bajo el orden jurídico, el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país. El Estado debe promover la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bienestar y progreso de la

colectividad. En la función Administrativa se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección, c) Función Jurisdiccional.- Actividad del Estado encaminada a resolver controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional. Todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico defendiendo la norma precisa que aplica en los casos particulares.

Por su parte el maestro Serra Rojas cita: " La actividad del Estado se expresa en nuestra Constitución, artículo 49, en las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan parte del poder estatal, que es único aunque las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones...".¹⁰⁴

Establecida la unidad del poder del Estado, éste se actualiza en la función de sus órganos esenciales: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial que aparte de sus propias funciones específicas, realizan otras que caracterizan a los demás órganos. El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones, propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines, estas funciones se encomiendan a los Poderes Públicos, a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo la función legislativa, al Poder

¹⁰⁴ Ibidem. p.39

Ejecutivo la función administrativa y al Poder Judicial la función jurisdiccional. Sin embargo los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se ven obligados a no seguir este criterio; de este modo nos encontramos con que el Poder Legislativo además de la función legislativa le corresponden, por excepción otras funciones por ejemplo, las Cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en Gran Jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros semejantes. Al Poder Administrativo además de la función administrativa, le corresponde la facultad reglamentaria que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria, obrera que son actos materialmente jurisdiccionales. El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos, por ejemplo el nombramiento de su personal, que es un acto administrativo.

Existen distintos criterios al respecto: El criterio formal.- Considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función, de este modo todas las funciones que corresponden al Poder Legislativo, son funciones formalmente legislativas, artículos 73, 75, 76 y 77 constitucionales, y demás relativos, son funciones formalmente legislativas, así el artículo 89 señala las funciones administrativas y el artículo 97 y siguientes, indican, de acuerdo con el mismo criterio que esas funciones son jurisdiccionales .

Este criterio es insuficiente porque no es adecuado llamar actos legislativos el nombramiento de un empleado, o cuando el Poder Legislativo se erige en Gran Jurado, ya que el primero es un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional.

El criterio material es objetivo y prescinde del órgano que realiza la función y considera al acto jurídico en sus elementos naturales o propios. Por esta razón la expedición de la ley y el reglamento, aunque corresponden a los poderes legislativos y administrativos, son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material. Ahora bien las funciones que realiza el Estado corresponden a las funciones de una comunidad si tomamos en cuenta que toda comunidad política se justifica por la forma en como atiende a las grandes necesidades colectivas.

De la misma manera que las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material, con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, pero es importante señalar lo que Gabino Fraga opina al respecto: " No hay coincidencia entre la división de Poderes y la división de funciones; que en la legislación positiva, a cada poder no corresponde una sola categoría de actos de naturaleza homogénea y que, por lo tanto, definir la función por el órgano que la realiza es igualar con un criterio externo

actos que intrínsecamente se diferencian de un modo radical. Considerar con el mismo carácter la expedición de un reglamento, la resolución de un expediente de dotación de ejidos y el nombramiento de un funcionario público solamente porque los tres son realizados por el Poder Ejecutivo, significa prescindir del análisis de la naturaleza jurídica de esas operaciones; equivale a pensar que todas ellas producen idénticos efectos de derecho, lo cual es contrario a los datos de la realidad.¹⁰⁵

Es necesario, por consiguiente estudiar la actividad del Estado en su función ejecutiva para poder comprender con más claridad la finalidad de este trabajo.

3.2 La función administrativa.

Comprendiendo el criterio formal y material de los cuales ya hablamos con anterioridad " La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares, y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con

¹⁰⁵ Gabino Fraga, op. cit. p.p.51 y 52

los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control".¹⁰⁶

A este respecto se afirma que el Estado tiene dos tareas: hacer la ley y ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución comprende las dos funciones esenciales: La administrativa y la jurisdiccional, aunque guardan una estrecha relación debemos precisar que la función ejecutiva desencadena el contenido normativo de las leyes. El Poder Ejecutivo y no la función puede desarrollar otras actividades que no sean propiamente de ejecución, pero éstas no serán ejecutivas en sentido estricto a pesar de ser los órganos del ejecutivo los que la realicen.

Porrúa Pérez determina " la actividad administrativa difiere de la función legislativa y de la función jurisdiccional, puesto que mientras que la función legislativa tiene por objeto formar el derecho y la jurisdiccional tutelar y actuarlo, la función administrativa por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar".¹⁰⁷

Coincidimos con este último concepto, ya que la función administrativa debe satisfacer una necesidad concreta en beneficio de una colectividad y esto sólo se puede lograr a través de la norma jurídica.

¹⁰⁶ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.59

¹⁰⁷ Francisco Porrúa Pérez, op.cit. p.395

“ La función administrativa aplica las normas jurídicas, actuándolas; pero no se confunde con la función jurisdiccional, que también las aplica, pues sus características son diferentes: La Administración Pública es parte interesada en las situaciones jurídicas en las que interviene, la actividad en cambio, del órgano jurisdiccional, se encuentra colocado en un plano superior. El órgano jurisdiccional, está por encima de las partes en el proceso. La Administración toma parte directa, es sujeto de las relaciones con los particulares “. ¹⁰⁸

En resumen lo característico de los actos administrativos es un obrar, y de los jurisdiccionales es un pronunciamiento; es una decisión judicial, las sentencias firmes son irrevocables, en cambio los actos administrativos son siempre de naturaleza revocable. Gabino Fraga por su parte señala “ La función administrativa se define como la actividad que el estado realiza por medio del Poder Ejecutivo “. ¹⁰⁹

Esta definición es muy escueta y no nos dice lo que concretamente se entiende por función administrativa, es por ello necesario entender cómo se integra el Poder Ejecutivo y éste se integra con los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, como la actividad del Estado

¹⁰⁴ *Ibidem.* 395 y 396

¹⁰⁹ Gabino Fraga, *op. cit.* p.53

encaminada a la ejecución de las leyes. En el propio texto del artículo 89, fracción I de la Constitución, nos encontramos que, además de la tarea de ejecutar leyes, corresponden al Ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes.

Serra Rojas al respecto señala "... la ejecución de la ley propugna el mantenimiento del orden público y de los servidores públicos." ¹¹⁰

En principio algunos autores determinan la identidad entre lo administrativo y lo ejecutivo. La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley.

Debemos diferenciar el acto administrativo del acto de gobierno, este último tiene a su cargo la dirección u orientación de los órganos del Estado, cuando el gobierno decide adherirse a un organismo internacional, suscribir los acuerdos internacionales sobre el mercado común de Latinoamérica, la Alianza para el Progreso y otros análogos, estos actos corresponden a la función gubernamental y no a la administrativa. " El mundo en las relaciones administrativas se desenvuelve

¹¹⁰ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.62

en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: a) Los actos jurídicos, que producen efectos de derecho, y b) Los actos materiales, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desplazamientos de la voluntad. La concesión administrativa, el contrato administrativo, el empréstito, la expropiación por causa de utilidad pública, son actos jurídicos que producen una modificación del orden jurídico imperante " ¹¹¹

Elaborar planos diseños, gráficos, prestaciones, materiales de servicios, manejo de correspondencia, manejo de aparatos mecánicos y otros son actos materiales. La Escuela Realista del Derecho ha considerado que los actos materiales son actos administrativos En nuestra opinión todo acto de esta naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa de la cual ya hablamos con anterioridad.

3.3 La administración y la Administración Pública Federal.

" La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo

¹¹¹ *Ibíd.* p.65

humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas " ¹¹²

La administración es acción, servicio y seguridad por consiguiente, en cualquier grupo que se proponga realizar una determinada finalidad surge la necesidad de administrar, es decir programar, realizar, practicar, planificar, resolver problemas de personal y otros análogos. Las organizaciones públicas y privadas, disponen de una administración que une los esfuerzos humanos para lograr metas predeterminadas.

La administración en el sector privado y en el sector público aparece como el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común " se ha afirmado con razón que esa facultad de administración u organización es la más alta facultad de la mente humana ". ¹¹³

Hay organismos que han brotado de la actividad privada y pasan más tarde al campo de la administración pública y viceversa, sin embargo debemos ser precavidos en hacer una equiparación total, pues las diferencias entre la administración pública y la administración privada pueden precisarse en el sentido de que la institución particular persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un

¹¹² Ibidem. p.70

¹¹³ Idem. p.81

interés personal, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. Más, ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes, como la eficacia, el rendimiento y la productividad.

Por otra parte podemos señalar que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realizan fundamentalmente por el Estado, éste se organiza en una forma especial que constituye la Administración Pública, cuyo fin dice el maestro Serra Rojas " es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado. Los particulares, por el contrario, actúan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés ventaja o provecho personal ".¹¹⁴

La Administración Pública es parte, quizá la más importante de uno de los poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir del Poder Ejecutivo, no debemos olvidar que la Administración Pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley.

Cada día es mayor el campo de la Administración Pública, la cual no sólo construye carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas y otros

¹¹⁴ Ibidem.p.78

servicios, sino que se erige en rectora de la vida económica . " La Administración Pública es una estructura política y jurídica reconocida en la Constitución. El artículo 69 de la misma ordena que el Presidente de la República rinda al Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país...".¹¹⁵

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas.

La Administración Pública se desenvuelve en importantes administraciones entre ellas la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas y las Administraciones Municipales. La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos. Estos órganos se encuentran sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su

¹¹⁵ *Ibíd.* p.79

funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976 y sus reformas . A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de su finalidad pública.

Entre los órganos centralizados se encuentran las Secretarías de Estado. Personas públicas, autoridades administrativas y los servidores públicos forman la estructura de la organización administrativa, artículo 10 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los órganos desconcentrados se sitúan en un régimen de centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa, artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico que les permite actuar con determinada autonomía orgánica manteniendo con el poder central estrictas relaciones de control y referidas a la política general, económica y administrativa del Estado, artículo 45 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Concluyendo la Administración Pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o de gobierno, tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. No

todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, porque la distribución de competencias, en nuestro régimen federal, asigna tareas a otros órganos públicos federales, locales o municipales y a los propios particulares, no se puede llamar fines de la Administración Pública a los fines del Estado que aquélla tiene a su cargo. Una reforma constitucional puede asignar un fin del Estado a cualquier órgano del Poder Público. La Administración Pública es una organización al servicio de los fines que la ley señala, hoy pueden ser unos mañana otros.

El maestro Serra Rojas determina "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación " .¹¹⁶

No es la Administración Pública una nave sin rumbo fijo en la que cada gobernante hace lo que quiere, imponiendo su voluntad o capricho en detrimento del desarrollo nacional. Hoy el gobernante debe elaborar y discutir programas, planes, para coordinar todos los elementos de que dispone, para una mayor productividad y sobre todo el manejo de una técnica adecuada y eficiente que le permita formular una decisión administrativa favorable al interés general.

¹¹⁶ *Ibíd.* p.79

3.4 Los servicios públicos.

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales, y la suma de esas necesidades individuales forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día más compleja. Como pudimos apreciar en párrafos anteriores la administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante ordenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. En un principio las necesidades fueron directamente satisfechas por los mismos particulares, aunque la organización política tuvo la necesidad de vigilar y fomentar su desarrollo. El servicio público se manifiesta cuando la actividad privada no satisface adecuadamente una necesidad general.

La intervención del Estado es de vital importancia, en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, alojamiento, agua potable, vestido y otras más.

“ Desde fines del siglo XIX se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos, y se fijaron normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción. Desde aquella época el

Estado como poder público y en uso de su soberanía, dividió sus actos, en actos de autoridad y en actos de gestión por medio de los primeros mandaba, en los segundos actuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente intervención, no se concretó a mandar es decir a dar órdenes sino que asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados; se llamó a esta actividad "servicio público" por su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado".¹¹⁷

El Estado se interesó en esas necesidades sociales mal atendidas por los particulares. De este modo el Estado otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente las atendió directamente con los problemas inherentes a su intervención.

3.4.1 La función pública y el servicio público.

Las actividades públicas son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad educativa y la economía del Estado. Incorporar la satisfacción de una necesidad

¹¹⁷ *Ibidem.* p. 100

general a la acción de poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado. Como lo hemos señalado en capítulos anteriores el Estado tiene fines fundamentales que realizar, y las funciones del Estado son los medios a través de los cuales se realizan esos fines, esas funciones son a) la función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal; b) la función administrativa que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en el acto administrativo; c) la función jurisdiccional por la cual el Estado declara el Derecho, se manifiesta en la sentencia. " Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público " ¹¹⁸

El maestro Serra Rojas en resumen señala: El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la Administración Pública, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen de derecho público.

Debemos precisar que la concesión de un servicio público a los particulares establece un régimen en transición, que no debe desvirtuar la verdadera naturaleza del servicio público.

¹¹⁸ Ibídem. p. 102

El servicio público es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública. En el lenguaje corriente se emplea la expresión servicio público para designar al organismo que atiende esta actividad, así se dice que la asistencia, la salubridad o la enseñanza pública son servicios públicos, como un hospital o una universidad.

Los elementos del servicio público son: Generalidad.- Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir de acuerdo con su forma, limitaciones y condiciones del mismo; Uniformidad o Igualdad.- Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones si cumplen con los requisitos determinados por la ley. Continuidad.- El servicio no debe interrumpirse. El artículo 123 apartado A, fracción XVIII exige que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión de labores; en cuanto a los servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo precepto en el apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Regularidad.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción. Obligatoriedad.- Es el deber que tienen las

autoridades encargadas de prestar el servicio. Persistencia.- Debe comprender nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes. Gratuidad del Servicio.- El servicio público debe ofrecerse a la ciudadanía sin la idea de lucro, aunque ésta se ha venido transformando por el elevado mantenimiento de la atención.

Con los criterios expuestos podemos expresar que cae en el ámbito de los servicios públicos, toda actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general; la defensa nacional, los ferrocarriles nacionales, petróleos mexicanos, el seguro social y en organizaciones públicas diversas, como el agua, drenaje, saneamiento, hospitales, alumbrado, carreteras y los transportes

3.5 Poder Ejecutivo como ente administrativo en el desarrollo y logro de las funciones del Estado.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, funcionario representativo de emanación popular, que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es titular de uno de los tres Poderes de la Unión por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. El artículo 80 de la Constitución

establece " Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos " ¹¹⁹

Principio básico de nuestra estructura constitucional es la duración del encargo presidencial por seis años, no pudiendo ser reelecto en ningún caso. Artículo 83 Constitucional. Se ha señalado con anterioridad que la organización del Poder Ejecutivo Federal es a manera de un triángulo, que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, titular de la Administración Pública y del gobierno. El poder Ejecutivo Federal, uno de los tres poderes básicos del Estado, está constituido por un conjunto de órganos a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa. El presidente de la República es el órgano más elevado de la jerarquía administrativa, al mismo tiempo que, desde el punto de vista político, es el órgano más representativo del Estado.

Debe distinguirse con claridad la organización general " Poder Ejecutivo de la Unión " del cargo de "Presidente de la República ".

El Presidente de la República asume estas importantes funciones: a) Es la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directivo de la representación del Estado, b) Su rango, consideraciones y honores lo colocan como

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.72

el personaje político más relevante del Estado, c) Es el jefe del Ejército y la Armada, y de toda la Administración Pública, d) Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

El desarrollo de las instituciones constitucionales y administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo las facultades de dirección y de administración que colocan al titular del mismo como jefe supremo del Estado subordinado al orden Constitucional.

El papel predominante del Presidente de la República como jefe del Estado se manifiesta también en estas importantes funciones que de manera general señalamos: a) Funciones legislativas del Presidente de la República.- Corresponde al Ejecutivo la expedición de algunas leyes, ejerciendo una importante labor colegiadora y la función reglamentaria, b) Funciones jurisdiccionales de Presidente de la República.- Numerosas son las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República desde el punto de vista material, como las controversias que se refieren a la materia fiscal, obrera, agraria, c) Funciones administrativas y ejecutivas.- Corresponde al Presidente de la República la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, d) Funciones políticas que se refiere a todos los actos generales del gobierno dirección u orientación política. Se considera la designación de un alto

funcionario, estipulación de tratados internacionales, o la elaboración y orientación de la política general del gobierno, e) Funciones Financieras.- En el Estado actual de los asuntos administrativos constituye una actividad fundamental del Presidente de la República, f) Funciones militares.- Las fracciones IV, V, VI, VII, VIII, y IX, del artículo 89 Constitucional, hacen del Presidente de la República el jefe nato de las Instituciones militares, ejército, armada fuerza aérea y Guardia Nacional. Correlativamente al Ejecutivo corresponde declarar la Guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, g) Funciones burocráticas.- Corresponden al manejo de la Administración Pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos que corresponden, h) Funciones Internacionales.- La política exterior, la lleva a cabo el Presidente de la República, al asumir la representación exterior, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados, designar el cuerpo diplomático y consular y las demás relaciones con los Estados que forman la comunidad internacional, principalmente a través de la ONU y demás organismos, i) Funciones honoríficas.- Para conceder honores, distinciones, privilegios, a quienes así lo merezcan legalmente.

Como parte importante del poder del Estado, el Presidente de la República es un órgano que gobierna y administra. El pueblo ejerce su soberanía directamente por medio de los Poderes de la Unión y de los poderes locales y municipales. El

supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República. En este sentido el Presidente es un medio político para realizar la voluntad popular. Como órgano político el Presidente de la República asume una tarea gubernamental de dirección de los negocios públicos

3.6 Los Secretarios de Estado.

“ Con la denominación: “ Secretarías de Estado “, o “ Ministerio ” o Secretaría del Despacho, aludimos a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y Suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley” .¹²⁰

Al frente de éstas se encuentran los titulares de las mismas denominados Secretarios de Estado o simplemente el Ministro, que comprende una rama de la Administración Pública, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, y son todos ellos iguales en rango. “ La expresión “ secretario de despacho “ es una supervivencia de

¹²⁰ Andrés Serra Rojas, op. cit. p.561

la Constitución española de 1812, que empleaba esta terminología y enumeraba en su artículo 222 los secretarios de Estado " ¹²¹

El Presidente de la República es un órgano representativo de emanación popular, más el Secretario de Estado no tiene este carácter, ya que se trata de un órgano administrativo de colaboración y decisión. Entre las facultades del Presidente de la República como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores está la de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Artículo 89 fracción II de la Constitución.

El artículo 10 de la ley dice: " Las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por tanto preeminencia alguna " . ¹²²

Es frecuente hablar del jefe del gabinete refiriéndose a algunos de los Secretarios de Estado, pero esta expresión no corresponde a una realidad política. El Secretario de Estado o ministro tiene a su cargo la dirección general de la unidad burocrática denominada Secretaría de Estado. Es propiamente el jefe de esos servicios administrativos con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con esa función.

¹²¹ *Ibidem.* p.561

¹²² Legislación de la Administración Pública Federal. p.3

Los poderes jurídicos de los Secretarios de Estado son: a) ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre sus subordinados de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones y modificándolas cuando lo estimen razonable, b) toman las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero si emiten decisiones particulares, c) representan a la administración pública, persona moral en todos los casos que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes del dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley, d) el Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable, e) ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes, f) el Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen.

Debemos aludir también algunas características generales: a) tanto el presidente como los Secretarios de Estado, no tiene una personalidad jurídica distinta de la del Estado, b) el Secretario de Estado es un colaborador inmediato y directo del Presidente de la República, a quien le corresponde plantear las decisiones administrativas que deben someterse a la aprobación presidencial, c) los

Secretarios de Estado no tienen una personalidad jurídica distinta de la Administración Pública. Es la ley la que determina la esfera de la competencia del funcionario y la forma de ejercerla, de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución corresponde al Secretario de Estado el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación. Este precepto limita la acción del titular de una secretaría a la materia administrativa que le corresponde. Sin embargo la acción política de los Secretarios es evidente, d) los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos ni aun por acuerdo del Presidente, su labor se reduce a preparar y refrendar los proyectos reglamentarios que correspondan.

No debe olvidarse que un Secretario de Estado no puede discrepar de la opinión del Presidente de la República. Si se trata de una materia fundamental no hay otra salida que la renuncia del mismo, si persiste en su opinión una consideración domina esta materia: El Secretario de Estado tiene una visión parcial de los problemas en tanto que el Presidente de la República tiene una visión general de ellos.

De acuerdo con nuestra legislación el Secretario de Estado tiene varias y muy importantes funciones políticas y administrativas. Es verdad, la responsabilidad total de una Secretaría está en sus manos y a él le corresponde la realización efectiva de toda la competencia que la ley le asigna, a través del refrendo se ligan a la acción

presidencial en dirección y responsabilidad. Todos los actos a que alude el artículo 92 son formulados en forma de proyectos por el Secretario de Estado que los somete a la consideración del Presidente. Una vez que éste los apruebe el acto emana de él y el secretario al refrendario le da seguridad de su cumplimiento, los titulares de las Secretarías y departamentos de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

El despacho y resolución de todos los asuntos de las Secretarías y departamentos de Estado corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, pero para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos, alguna de sus facultades administrativas no discrecionales para casos o ramos determinados.

3.6.1 La función primordial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia integrante del Poder Ejecutivo.

La vigente ley orgánica de la Administración Pública Federal considera 17 secretarios de Estado, un Departamento Administrativo y una Consejería del Ejecutivo Federal, el artículo 26 de dicha ley señala " Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las

siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento del Distrito Federal y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ¹²³

“ ARTICULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos, de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

¹²³ *Ibidem.* p.p. 7 y 8

IV. Derogada (d.o. 10 de enero de 1994.); V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca crédito; VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y organizaciones y actividades auxiliares del crédito; IX. Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría; X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan; XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección a la policía fiscal de la Federación; XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales; XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional; XV. Formular el

programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos junto con el Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República; XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal; XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; XVIII. Formular la Cuenta Anual y de la Hacienda Pública Federal; XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal; XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación; XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la Administración Pública Federal; XXII. Derogada (D.O. 28 de diciembre de 1994); XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación; XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, y XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos ".¹²⁴

3.7 Los trabajadores al servicio del Estado.

La función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. la gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que se dispone. " Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones ".¹²⁵

La función pública se forma por consiguiente, por el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado. En otras

¹²⁴ *Ibidem.* p.p.15 y17

¹²⁵ Andrés Serra Rojas, *op.cit.* p.377

palabras es determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan resoluciones, por medio de las cuales se realizan las funciones administrativas y a esto se le designa orgánicamente como el conjunto de personal de la administración. La profunda transformación del Estado moderno lo obliga a realizar una tarea intervencionista muy amplia y exige de condiciones adecuadas en las personas físicas que asumen las tareas públicas, tales como su valor normal, capacitación técnica, una necesaria disciplina en su actuación y la conciencia de su elevada misión. Cada día es más numerosa esta organización administrativa que va tomando nuevas modalidades, al crearse dentro del Estado, pero con un régimen jurídico especial, entidades que requieren de un personal técnicamente preparado que ha acabado por adoptar nuevos principios de organización. Nos podemos valer de una figura que explica esta organización funcional: un triángulo que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y abajo a toda la organización administrativa, que debe ser atendida por funcionarios y empleados, con los diferentes grados, facultades y jerarquías a los que alude su ley especial y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Bajo otra aceptación la burocracia se refiere a la influencia de los servidores del estado en la vida social.

Los Estados de la época moderna, se caracterizan por la presencia y desarrollo de la burocracia, que es un fenómeno que podría calificarse como la tendencia a la continuidad creciente del servidor público. Las relaciones de la burocracia con el poder constiuyen un problema bastante complejo, aún no esclarecido. La actividad material o sucesión de ocupaciones, la competencia técnica o sucesión de operaciones y el principio directivo y ejecutivo forman las bases en que se descansan las actividades de la organización burocrática que tienden a la mayor satisfacción de las necesidades estatales, unificando métodos y procedimientos.

El Estado para dar servicio a los ciudadanos requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, todas estas actividades generalmente son conocidas como burocráticas; el término burócrata el que se ha derivado " burocracia ", regularmente usada en forma peyorativa como una crítica a lo que se hace complicado o lento, incluso rutinario y superfluo, pero en realidad aunque no resulte cierto es injusto llamar a la generalidad de lo trabajadores al servicio del Estado " burócratas " si a este respecto aludimos.

La palabra burocracia es una expresión peyorativa, como anteriormente lo mencionamos, con la cual indicamos a grupo de personas que sirven al Estado en

forma permanente y presupuestal. Positivamente es una clase que sirve a la sociedad, realizando los fines del Estado. En su consideración negativa es que su predominio es ingrato ocasiona grandes gastos a los ciudadanos y crea un conflicto grave a la sociedad con el papeleo y demás trabas. Todos los sistemas modernos del empleo público tienden a asegurarse personal provisto de calificaciones excelentes o idóneos para la serie de fines institucionales de cada una de las administraciones; todos los sistemas propenden a ofrecer al personal de las administraciones públicas la posibilidad de hacer carrera. En este sentido el término carrera constituye un agradable incentivo para el individuo, puesto que presupone la posibilidad de progresar en el ámbito de un sector profesional o en ciertos casos en ámbito de una determinada organización.

Parece ser que el término burocracia deriva de la raíz latina, también tomada del griego " Burus ", que significa color oscuro; durante el Siglo XVIII las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela oscura. la expresión burocracia nació en Francia refiriéndose satíricamente a los funcionarios ennoblecidos.

Parece ser que algún ministro francés utilizó la palabra "bureaucratie " para designar a las oficinas gubernamentales, la etimología de la voz se integra del francés bureau oficina y del helenismo cratos, poder y desde allí se generalizó el uso al mundo en general.

Victor A. Thompson en su obra "Modern Organization", define a la burocracia como "...es una organización compuesta por una jerarquía de autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo".¹²⁶

Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, estas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país, después los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los cambios de los políticos

La administración pública es una persona jurídica que como tal, para actuar necesita un soporte físico, esto es de personas. La Administración Pública se desenvuelve con la acción continua permanente y eficaz de varios miles de personas que ocupan las diversas categorías que anualmente fija el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal y las demás instituciones administrativas encargadas de llevar a

¹²⁶ Ibidem. p.300

cabo las actividades del Estado. La acción para estos elevados propósitos sociales, obliga a la creación de un estricto régimen de derecho público, que asegure las exigencias de los mismos, y que regule y proteja a los servidores del Estado.

Sin embargo la expresión más empleada, histórica y legalmente ha sido la de funcionarios y empleados públicos. La distinción señalada ha sido proverbial. Por lo demás y fuera de los casos de responsabilidad que alude la Constitución, la distinción no ha tenido importancia, y ha sido frecuente emplear los términos indistintamente y con poca precisión. "El derecho administrativo distingue con precisión al funcionario del empleado público, el primero es el que actúa por delegación del Estado en las relaciones externas de la Administración con los administrados, expresando, ante éstos, la voluntad de aquél; el segundo es el que prestando servicios en la Administración no lo hace en dicha delegación y lo desarrolla exclusivamente en las relaciones internas de la misma. Por tanto, el funcionario de jure es aquél que regularmente se le ha atribuido la delegación; en tanto que el funcionario de facto, es aquél que la asumirá regularmente porque lo hizo en circunstancias extraordinarias.

La denominación de empleados y funcionarios públicos, es empleada con frecuencia en la constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precise

los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general como trabajadores "al servicio del Estado".

Tal es la denominación que emplea la ley: "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional.

CAPÍTULO IV

EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

4.1 Posibles factores que originan el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado.

Como se señaló en capítulos anteriores, el Estado como entidad soberana es la encargada de velar por el bien común, y sus trabajadores; como realizadores de la tarea pública, deben contribuir para coadyuvar a ese bien común, la eficiencia en sus actividades es factor primordial para que el Estado cumpla su objetivo, como mediador del interés social. La finalidad del Estado, es obtener el personal más idóneo en los cargos públicos. Atiende, pues, al interés del servicio; más al lado de éste es preciso tener en cuenta el interés del funcionario o empleado, pues de otro modo no puede conseguirse la idoneidad buscada. Debe pues compaginarse el interés del empleado público con el interés del servicio para obtener servidores capaces y dignos, regulando el ascenso como un derecho del trabajador y dando a los cargos respectivos la remuneración, consideración y dignidad debidas.

La falta de interés del servidor público a su trabajo es uno de los factores primordiales que origina el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al Servicio del Estado. Es por ello muy importante que todos los servidores públicos de este país estemos conscientes de nuestra labor de servicio.

Respecto al tema referido cabe hacer mención que el Lic. Ismael Gómez Gordillo, Procurador Fiscal de la Federación, Consejero Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien conforme al artículo 10 del Reglamento Interior de la misma Dependencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 1996, revisa, canaliza y en su caso elabora propuestas de iniciativa de ley y de reformas de carácter fiscal, interpreta disposiciones fiscales cuando existen posiciones contradictorias; representa el interés de la Federación en controversias fiscales y denuncia o se querrela ante el Ministerio Público Federal en los casos en que se determine presuntivamente que se han cometido delitos fiscales y ejerce las atribuciones correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de infracciones y pena fiscal, declaró a la revista interna de la misma dependencia, que recientemente estrenó nombre, " HACIENDA el reto al futuro", en lo tocante a la función de los trabajadores al servicio del Estado lo siguiente:

" Nuestra función de servidores públicos debe motivarnos para obtener la confianza de la población. Ser servidor público debe ser un orgullo. Esta función se justifica porque hay del otro lado un ciudadano que está pagando nuestro trabajo con impuestos y nosotros estamos obligados a servirle a él en los términos en que las leyes establezcan. No olvidemos esta necesidad, porque es común que al sector público se le acuse de prepotencia, de arbitrariedad, hasta de grosería y con esto

estamos deteriorando no sólo la imagen personal de la Secretaría de Hacienda, sino la del gobierno de este país. Reconocernos servidores públicos es motivo de orgullo, por el hecho de pensar que somos merecedores de la dignidad de servir a los demás".¹²⁷

Estas palabras, sencillas pero emotivas puede conscientizarnos a todos los trabajadores al servicio del Estado, a continuar con nuestra labor de entrega de una manera eficiente, no tan sólo a los que trabajamos para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino a todos los servidores públicos del país y de las diferentes dependencias del Gobierno Federal.

Es común escuchar, decir que la burocracia no trabaja, que ser burócrata es gozar de paga quincenal, de eternas vacaciones "de descansar de estar descansando" y así peyorativamente expresiones sarcásticas para referirse a este gremio de trabajadores, que no en toda su generalidad merecen este tipo de comentarios, es importante señalar que si todos los burócratas que somos parte del pueblo escucháramos y creyéramos realmente en este tipo de comentarios, cómo podemos explicarnos que se recauden impuestos entre otras actividades, del gobierno federal, sin el dinero que suministramos los servidores públicos, no habría

¹²⁷ Hacienda el reto al futuro. "El Lic. Ismael Gómez Gordillo Procurador Fiscal de la Federación". p.7

escuelas, ni carreteras, ni vida organizada, viviríamos en una anarquía total, el trabajo de la burocracia sirve al pueblo y es para el pueblo.

" ... gracias a él se organiza, se planifica el trabajo de todas las fuerzas vivas del país; sin el trabajo de la burocracia se sucedería el caos de la anarquía y en este abismo se perdería toda esperanza de que dejáramos de ser un país subdesarrollado...".¹²⁸

Por otra parte algunos opinan que los burócratas sí trabajamos pero no al ritmo debido y ponen como ejemplo a los trabajadores de la iniciativa privada, no se trata de clasificar como mejores a los trabajadores de la Administración Pública, o a los que laboran para empresas privadas, tan eficientes pueden ser unos como otros, lo importante es desempeñar en uno u otro ramo nuestro trabajo, la labor que nos es encomendada.

Es cierto que dentro del sector público, existen personas irresponsables, faltos de voluntad, para desempeñar el cargo por el que cobran su sueldo; pero aunque parezcan ser muchos los que no cumplen con su trabajo, no podemos permitirnos generalizar que todos los servidores públicos, pertenecen a esta clasificación.

¹²⁸ El Sol de Hacienda "El trabajo de la burocracia". p.8

“ Los sueldos de la burocracia los paga el pueblo, por tanto el pueblo está en su perfecto derecho de exigir que esa burocracia trabaje bien. No es el momento de discutir si ese sueldo en justicia es el que merece el trabajador al servicio del Estado. Suficiente o no, justo o injusto, el trabajador contrae una responsabilidad que debe cumplir...”¹²⁹

La falta de cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado previstas en el artículo 44 de la Ley Burocrática, como anteriormente lo citamos en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, produce consecuencias jurídicas y el trabajador que no las observe incurre en falta de responsabilidad a sus obligaciones legales, que se originaron, mediante la aceptación de su nombramiento, del cual ya se habló con antelación.

También en ese mismo capítulo, hicimos referencia específicamente a cada una de las obligaciones de los servidores públicos previstas en el artículo 44 por lo cual ya no es necesario reseñar detalladamente cada una de ellas, pero si es importante mencionar cuáles podrían ser los factores que originan el incumplimiento de esas obligaciones. ¿ Por qué razón los empleados públicos, no desempeñan sus labores tal y como está estipulado ? sí claramente se prevé en los ordenamientos legales que el trabajador al servicio del Estado debe prestar sus servicios, en

¹²⁹ Ibidem. p.8

cumplimiento de las funciones del cargo para el cual ha sido designado, debe entenderse entonces que el cargo que le asignaron obedece a su competencia, y capacidad para desarrollarlo, el agente de referencia debe dar lo mejor de si mismo para desempeñar su labor con eficiencia, con responsabilidad, esto implica una dedicación activa de su función, es consecuencia de la obligación que impone el propio nombramiento.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen el deber de desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios y reglamentos, debe cumplir con su jornada laboral, con las disposiciones administrativas que así lo establezcan, es entonces obligación del trabajador, asistir puntualmente a sus labores, por ejemplo si se establece en la dependencia gubernamental, el horario de 8:00 AM a 15:00 horas, con una tolerancia de 20 minutos, al inicio de la jornada, entonces por qué el trabajador considera el margen de las 8:20 como su hora de entrada y no precisamente a las 8:00 AM, empieza a trabajar, esto puede considerarse como asistir puntualmente a nuestras labores, no significa necesariamente empezar a trabajar.

Parece ser que este problema de ser impuntual, es nacional, el llegar tarde a nuestras citas es común, si tenemos una invitación a un evento familiar o incluso a una cita de trabajo llegamos de quince minutos a media hora más tarde o incluso

hasta una hora después de la cita, tal vez por ello las invitaciones, sociales suelen señalar como hora de la cita, media hora antes de su inicio, parece ser que la impuntualidad consiste solamente en llegar tarde a la hora de iniciar labores, o cuando suele comenzar algo, pero eso sí a la hora de terminar la jornada laboral todos somos puntuales si la hora de salida es a las 15:00 horas u otra hora diferida, todos estamos dispuestos a irnos e inclusive se nos hace tarde para checar nuestra hora de salida, otra situación es que lleguen los trabajadores a su centro de labores, antes de su hora de entrada por un " bono de puntualidad", "gratificación en efectivo ", dada la situación actual, al existir la pérdida del poder adquisitivo en nuestros bolsillos, es común que el trabajador público busque una remuneración más para solventar sus gastos, que aunque parezca poco, sí llega a ayudar a la economía del trabajador, también podemos referirnos que la jornada laboral que se señala en las leyes, no se llega a cumplir debidamente, no obstante que en los ordenamientos legales se dispone que las mismas, máximo, son de 8 horas, la jornada de un trabajador al servicio del Estado es por lo regular de 4 ó 5 horas aproximadamente, si acaso, generalmente se atienden otros asuntos durante el trabajo.

" Se desayuna en el centro de labores llevándose el tiempo de media hora a una hora, incluso se suelen juntar un grupo de trabajadores para acompañarse al desayuno, se hacen llamadas personales por teléfono, que no del todo suelen ser cortas, se ofrecen artículos para venta entre los mismos compañeros, o se atiende

a otros visitantes que ofrecen sus artículos, se suelen levantar de sus lugares de trabajo para reunirse a platicar con otros compañeros, no se atiende al contribuyente o al visitante que lo hace de manera oficial y para colmo se retrasan los trámites administrativos “.

Todos en algún momento hemos caído en esta “ burocratización “, nos hemos dejado llevar por este círculo vicioso que tanto ha dañado la imagen del burócrata, e incluso algunos llegando al grado de la desfachatez, extorsionan a las personas que solicitan un trámite administrativo, y para agilizarlo suelen pedir la clásica “mordida”. que tanto ha dañado al país.

El empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales y por ello su obligación es cumplir con el tiempo que le ha sido designado para desempeñar su labor entonces el servidor público no debe desempeñar otras funciones, otras actividades que aquellas que le son autorizadas en los reglamentos respectivos, esto lleva intrínseco que debe cumplir con las obligaciones que le imponen la condiciones generales de trabajo de su dependencia, aquí cabe la siguiente hipótesis a mayor intensidad, cuidado y esmero en nuestro trabajo mejor desempeño en nuestras labores. Muchas veces el trabajador común, considera que es primero su derecho que su obligación, ya que es deber de la dependencia, respetar los derechos que se estipulan en los ordenamientos legales, y cuando se

trata de dar más de sí mismos, como quedarse más tiempo para terminar un determinado trabajo, realizar una función que exija más de su esfuerzo y tiempo, considerar llevar una determinada documentación, algún lugar fuera de su centro de labores, y fuera de su jornada laboral, implica que piense el trabajador en lo que la dependencia le va a dar a cambio, o sencillamente no lo realiza por que no se le va a pagar más por esa labor, entonces cabe reflexionar.

“ Yo como servidor público qué estoy dando para recibir “, no se trata de conocer qué es primero si el derecho del trabajador o su obligación, sino sencillamente lleva intrínseco que si cumplo con mi obligación seguramente se me concederán mis derechos que por ley me corresponden.

La ley obliga al empleado a capacitarse para mejorar su calidad en el trabajo y lograr el objetivo de servicio que le ha sido encomendado, participar en los programas de capacitación que nos brinda nuestra dependencia gubernamental para mejorar nuestra calidad en el trabajo es nuestra obligación, ahora bien, los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debemos considerarlo, ya que nuestras Condiciones Generales de trabajo estipulan que la Secretaría otorgará a sus trabajadores distinguidos estímulos consistentes en, notas de mérito, gratificaciones en efectivo, días de descanso extraordinario, derecho preferencial en las promociones escalafonarias, por capacitación, premio de

perseverancia y lealtad en el servicio, e incluso otros incentivos, estímulos, prestaciones y beneficios que determine la dependencia, entonces debemos considerar como un privilegio, poder participar en la capacitación que nos brinda nuestra dependencia, y no señalar objeciones absurdas como, " esos cursos no sirven para nada, el profesor es malo, qué se puede aprender, no tengo tiempo, tengo mucho trabajo etc. ", no tomamos en cuenta que en todo curso se aprende algo nuevo, y todavía se nos pueden tener ciertas consideraciones o prestaciones, entonces la capacitación es algo que debemos aprovechar de la mejor manera.

El Lic. Ismael Gómez Gordillo, Procurador Fiscal de la Federación como anteriormente ya se señaló, a la revista " HACIENDA el reto al futuro " respecto al tema refirió: " Yo creo que nuestra Secretaría es una de las dependencias más nobles del Ejecutivo Federal. El servidor público aquí siempre tiene la posibilidad de una actualización constante por medio de capacitación. Yo he sido un beneficiario de esa posibilidad en varias ocasiones. La maestría que cursé fue financiada en un sesenta por ciento por la Secretaría y para la especialidad de Administración Financiera que cursé, también fui becado por Hacienda. Si uno se prepara y se esfuerza hay posibilidades grandes de desarrollo ".¹³⁰

El trabajador debe guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo, debe mostrar desinterés material.

¹³⁰ Hacienda el reto al futuro. "El Lic. Ismael Gomez Gordillo Procurador Fiscal de la Federación" .p.p. 6 y 7

imparcialidad y neutralidad. El servidor público tiene el deber de obedecer jerárquicamente a sus superiores, en este caso el respeto mutuo es esencial para que exista coordinación en una área de trabajo, se considera que aunque el trabajador tiene la obligación de obedecer a su superior jerárquico, éste también tiene la obligación de respetar a sus subordinados, el ser jefe no significa necesariamente ser déspota, altanero, prepotente, debe de existir también en el superior jerárquico, la humildad, y el saber escuchar a sus subordinados, sin ánimo de preferir a algunos cuantos por que con estos pudiera tener cierta " amistad ", o por que así conviene a sus intereses, la imparcialidad, el estímulo, el agradecimiento, a todos sus colaboradores, es factor primordial para la integración de un equipo de trabajo, conducirse con amabilidad, rectitud respeto e imparcialidad con los jefes inmediatos y mediatos, compañeros y subordinados, así como con los parientes de éstos, dentro y fuera de la jornada laboral, representa una de las obligaciones principales de todo servidor público.

Por otra parte es importante mencionar, que a mayor cumplimiento de los trabajadores al servicio del Estado de las obligaciones estipuladas en las leyes y reglamentos, menores sanciones disciplinarias se originan, y también cabe hacer referencia que a mejor desarrollo de las funciones de los trabajadores al servicio del Estado, mejor se coadyuva, con las funciones que tiene el Estado.

Por lo antes expuesto es importante reseñar, que en el salón " Adolfo López Mateos " de los Pinos, el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León encabezó el día 5 de diciembre de 1996, la ceremonia del LVIII aniversario de la promulgación del Estatuto Jurídico de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, ante los Secretarios de Gobernación Emilio Chuayffet Chemor; de Hacienda y Crédito Público , Guillermo Ortíz Martínez; del Trabajo y Previsión Social, Javier Bonilla García; de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas y de Educación Pública, Miguel Limón, el Presidente durante el acto también entregó el Premio Nacional de Administración Pública a tres servidores que han sobresalido en el cumplimiento de su compromiso con la comunidad y manifestó que la ética del servicio público es una cualidad que a todos corresponde enaltecer, y anunció que dio instrucciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que elaboren un proyecto de Ley del Servicio Civil Federal, cuyo objetivo será establecer salarios dignos, cuantificación de competencias, normará el reclutamiento, la selección, las remuneraciones, el desarrollo profesional y la preparación digna de los servidores públicos. Ante la presencia también de los secretarios generales de todos los sindicatos de las dependencias públicas afiliados a la FSTE, el Presidente de la República garantizó que el programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000, ha sido y continuará siendo un instrumento esencial para fortalecer el servicio civil.

Será un instrumento de primer orden para dar a los mexicanos el gobierno eficaz y honesto que reclaman y que merecen, para ello consideró necesario atender de manera prioritaria el desarrollo de los servidores públicos y generar condiciones propicias para el mejor desenvolvimiento en su carrera.

"... El desempeño honesto y la superación profesional de estos servidores es una condición esencial para que el gobierno pueda alcanzar el objetivo de modernizar la administración y elevar la eficiencia y calidad de los servicios que se brindan a la población ".¹³¹

El Jefe del Poder Ejecutivo afirmó, que el servicio público tiene como meta superior cumplir con eficacia las responsabilidades que nos señalan las leyes y las normas, más allá de cualquier otra consideración personal, política o ideológica, ofreció que a más tardar en el transcurso de 1997, estará lista la iniciativa de Ley del Servicio Civil Federal, lo cual constituye un viejo anhelo de los servidores públicos y ciertamente representa un instrumento de estabilidad en el trabajo, así como de utilización de técnicas para el ingreso, la selección de personal y los ascensos por méritos, que se califican bajo principios de objetividad y de imparcialidad.

¹³¹ El Nacional "Ley del Servicio Civil". p.2

" Una administración pública que esté cerca de las necesidades de la población, moderna y ágil en sus procedimientos, eficiente y honesta es un reclamo de la población. Es el medio de garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos y de asegurar el cumplimiento de los programas de acción gubernamental. Implica también la existencia de sistemas de controles y rendición de claras cuentas. La Ley del Servicio Civil, que se anuncia, evitará que la discrecionalidad de las decisiones se coloque por encima de los intereses generales. Será por lo mismo un medio de lucha contra la corrupción. La ética en el desempeño del servicio público es un firme compromiso...".¹³²

" Hay también la firme voluntad de no bajar en ningún momento la guardia en el combate de la corrupción y a la impunidad, que todavía persiste en algunos ámbitos de la administración pública tal como lo reconoció el jefe del Ejecutivo por ello pidió que sean los propios servidores públicos los que impidan las acciones deshonestas de unos cuantos, que afectan el buen nombre y la imagen de muchos miles de mexicanos que entregan su vida a servir con honestidad a los demás ".¹³³

Por lo antes expuesto me atrevo a transcribir parte del contenido del discurso dirigido por el Presidente de la República en tan relevante ceremonia:

¹³² *Ibidem.* p.2

¹³³ *Idem.*

" Es para mí muy grato reunirme con mis compañeros, los servidores públicos de México. Reciban todos ustedes, mi felicitación en esta fecha. Reciba nuestro amigo Héctor Valdés Romo, mi reconocimiento a su dedicada y eficaz labor como dirigente de su Federación. Hoy conmemoramos la Promulgación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, normatividad que da sustento a sus responsabilidades y derechos. Celebramos también la Constitución de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El trabajo de ustedes, compañeras y compañeros, es vínculo que une los compromisos constitucionales del Estado con los programas específicos para el desarrollo del país. Ustedes compañeras y compañeros, son la imagen y la presencia cotidiana del Estado ante la sociedad. Su esfuerzo representa la tarea fundamental de llevar todos los días, a todas horas, en todo el territorio nacional, los servicios y las respuestas que la población demanda para el desarrollo armónico de sus actividades y para la elevación de su bienestar. A ustedes se debe que todos los días, las escuelas públicas abran sus puertas a los niños y jóvenes mexicanos, como la mejor oportunidad para su desarrollo futuro. A ustedes se debe que todos los días se atienda a decenas de miles de mexicanos, en los centros de salud pública. A ustedes se debe que diariamente lleguen a millones de hogares mexicanos múltiples servicios indispensables A ustedes se debe la ampliación permanente y el mantenimiento constante de caminos, carreteras y puentes, de calles pavimentadas, de iluminación pública, de drenaje y limpieza de calles. A

ustedes se debe la entrega de desayunos escolares a los niños que más lo necesitan, la concertación de desayunos productivos con las comunidades que viven en condiciones de pobreza y mayor aislamiento, como las comunidades indígenas. A ustedes se debe la asistencia técnica a los campesinos y el cuidado de la sanidad animal y vegetal en todo el territorio. Éstas son sólo algunas de las funciones que cumplen, día a día, los trabajadores al servicio del Estado, que trabajan esencialmente para servir a la sociedad ".¹³⁴

" En lo personal es para mí un gran orgullo formar parte de esta esforzada comunidad laboral, siempre dispuesta a dar lo mejor de sí para servir a México; trabajar sin descanso muchas veces más allá de lo que estrictamente les corresponde por obligación, es una actitud que distingue a la gran mayoría de ustedes. En buena medida gracias a la dedicación de los servidores públicos, el Estado sigue cumpliendo su compromiso con la población a pesar de las dificultades que hemos vivido, eso es algo que todos debemos reconocer..."¹³⁵

" El programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200, como bien lo dijo nuestro compañero Héctor Valdés Romo ha sido y continuará siendo un instrumento esencial para garantizar la dignidad en los servicios públicos y

¹³⁴ **EL Nacional** "Necesario consolidar una administración pública a la altura de los cambios del país". p.4

¹³⁵ *Idem.*

fortalecer el servicio civil. Será desde luego, un instrumento de primer orden para dar a los mexicanos, en todos los órganos, el gobierno eficaz y honesto que reclaman y merecen. En este sentido es muy satisfactorio que la FSTSE exprese el deseo y la aspiración de los servidores públicos sindicalizados de demostrar y mejorar sus aptitudes y que éstas se reconozcan plenamente en el escalafón y en su percepción salarial. Desde luego, los representantes de los trabajadores al servicio del Estado deben de participar en la definición de las normas para calificar las aptitudes de cada uno como medio necesario para establecer con imparcialidad y justicia su nivel escalafonario y su ingreso salarial. En todo caso, serán los mexicanos quienes de manera permanente atienden las dependencias de gobierno, quienes más se benefician de un servicio público reconocido por su honestidad".¹²³

" El combate a la corrupción y a la impunidad, que debemos reconocerlos, persisten en algunos ámbitos del gobierno. Es una tarea que sostendremos y fortaleceremos por convicción y porque así lo demanda y lo merece la población. Por esos los exhorto compañeras y compañeros a que sean ustedes los primeros y más celosos vigilantes para combatir las prácticas de corrupción que tanto dañan la imagen del servicio público, y la eficacia de las funciones del gobierno. No permitamos que las acciones deshonestas de unos cuantos afecten la honorabilidad de la gran mayoría de quienes servimos al pueblo de México desde las Instituciones

¹²⁶ *Ibidem.* p.4

públicas. Los servidores públicos tenemos la obligación y la responsabilidad de arraigar una cultura de servicio, que dé cabal satisfacción a las necesidades de los mexicanos. Redoblabemos nuestros esfuerzos para consolidar una administración pública a la altura de los cambios que el país realiza para alcanzar un crecimiento en la economía nacional, y para contribuir al perfeccionamiento de nuestra democracia".¹³⁷

" El reto que enfrentamos es contar con un cuerpo de servidores públicos que responda oportuna, eficaz, imparcial y transparentemente a las demandas de la sociedad, y que asegure el cumplimiento de los programas de gobierno. Para avanzar en la modernización de la Administración Pública Federal, es preciso atender de manera prioritaria el desarrollo integral de los servidores públicos, y generar condiciones propicias para el mejor desenvolvimiento de su carrera en el gobierno. Para ello, estableceremos un servicio profesional que norme el reclutamiento, la selección, las remuneraciones, el desarrollo profesional y la separación digna de los servidores públicos. He dado instrucciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que elaboren un proyecto de ley del Servicio Civil Federal ".¹³⁸

¹³⁷ *Ibidem*, p.4

¹³⁸ *Ibidem*.

" Para la elaboración de este proyecto se consultará a la FSTSE, como representante de los trabajadores al servicio del Estado, así como a las personas interesadas en aportar ideas que enriquezcan este proyecto. Mediante este proyecto, buscaremos que los servidores públicos cuenten con los mejores incentivos para cumplir sus compromisos con las instituciones y con la sociedad a la que sirven. Este proyecto implicará un esfuerzo excepcional de toda la sociedad, y especialmente de todos los trabajadores al servicio del Estado. Les propongo a mis compañeros y compañeras servidores públicos que trabajemos intensamente para cumplir la meta que nos hemos fijado, de contar con este proyecto y poderlo presentar al Honorable Congreso de la Unión el próximo año ".¹³⁹

" Compañeras y compañeros: La ética del servicio público es una cualidad que a todos nos corresponde enaltecer. Desde el inicio del actual administración empecé mi palabra, y con ella la de mis colaboradores para trabajar sin descanso y sin más compromiso que el de servir al pueblo ...".¹⁴⁰

" El servicio público tiene como meta superior cumplir con eficacia las responsabilidades que nos señalan las leyes y las normas de gobierno más allá que cualquier otra consideración personal, política o ideológica. El México de justicia y de leyes que debemos construir, la aspiración de nuestro pueblo por una vida mejor

¹³⁹ *Ibidem.* p.4

¹⁴⁰ *Idem.*

y con mayores oportunidades de realización para todos, tiene en los servicios públicos un valioso soporte para su materialización ".¹⁴¹

" Con el esfuerzo de las organizaciones que integran la FSTSE, con un sólido servicio profesional de carrera como columna vertebral del gobierno mexicano, y con la participación y el compromiso de la ciudadanía, construiremos el futuro a que todos aspiramos. En nombre de todos los mexicanos, los exhorto a seguir trabajando con amor a la patria, con voluntad para el mejoramiento de nuestro país y con el orgullo que manifiestan por servir a nuestra comunidad. Muchas gracias ".¹⁴²

Concluyendo entonces con este mensaje que todos los servidores públicos del país debemos estar conscientes de nuestras obligaciones, tenemos que tener como bien lo señaló el Jefe del Ejecutivo Federal, responsabilidad de arraigar una cultura de servicio, que satisfaga las necesidades del pueblo de México, ya que nosotros mismos formamos parte del mismo, considerar que al servir a los demás y de la manera en que lo hagamos, estamos sirviéndonos a nosotros mismos; la labor honesta, el crecimiento profesional en nuestras actividades es esencial para elevar la calidad del servicio que se brinda a la población, dedicación en nuestro trabajo, disposición, entrega, y honestidad, el ánimo de conocer nuestras leyes y

¹⁴¹ Ibidem. p.4

¹⁴² Idem.

reglamentos, si no conocemos nuestras obligaciones entonces como pretendemos exigir nuestros derechos, identifiquémonos con nuestra labor superarnos es nuestra meta, hagamos un segundo esfuerzo para estar a la altura de los cambios que exige nuestro país, no sólo es este mensaje para la base trabajadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino también para todos los servidores públicos, para que cumplamos con responsabilidad nuestras obligaciones que se estipulan en las leyes y reglamentos, conscientes de nuestro deber.

Por otra parte la iniciativa de Ley del Servicio Civil no debe quedar sólo como uno más de los proyectos del Presidente para dar crecimiento a la eficiencia de la Administración Pública sino como un firme propósito, de estabilidad en el trabajo, que permitirá la selección del personal de las dependencias bajo principios de objetividad y que los ascensos se reconozcan con imparcialidad, y esto desde luego se vea reflejado en la percepción salarial de todos los servidores públicos del país.

CONCLUSIONES

El resultado de la investigación que he realizado es el siguiente:

1.- La finalidad del Estado es velar por el bien de la comunidad y sus trabajadores, como realizadores de la tarea pública deben coadyuvar a ese bien común. La eficiencia en las actividades del servidor público son factor primordial para que el Estado cumpla su objetivo, debe pues este último obtener el personal más idóneo, tomando en cuenta el interés del trabajador, pues de otra manera no puede conseguirse la idoneidad buscada.

2.- Debe existir un programa de reclutamiento de personal de la Administración Pública, bajo principios de objetividad que permitan el crecimiento y desarrollo profesional del trabajador, para obtener servidores capaces, regulando el ascenso como un derecho del mismo y dando a los cargos respectivos la consideración y remuneración debida, así como una separación digna.

3.- Debe reconsiderarse en las dependencias del Ejecutivo Federal, respecto a la acreditación de los aspirantes a ingresar al sector público, las constancias

conocidas como " antecedentes no penales ", en virtud de que no existe razón jurídica que las sustente.

4.- Se considera que el trabajador al servicio del Estado, debe prestar sus servicios, en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas, previendo que éstas le han sido designadas, en atención a su competencia, capacidad, moralidad, actividad, y honestidad, reuniendo todos estos requisitos, debe prestar su trabajo personalmente y con responsabilidad cumpliendo todas las disposiciones que ordenan las leyes y reglamentos, lo contrario es ocasionar perjuicio, no tan sólo, a su institución sino a la Administración Pública en general.

5.- La falta de cumplimiento de las obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, previstas en el artículo 44 de la Ley Burocrática, produce consecuencias jurídicas, y el trabajador que no las observe puede estar expuesto a que se le justifique su despido por lo que es muy importante conocer sus obligaciones legales, que se originaron mediante la aceptación de su nombramiento, y éste es precisamente el acto jurídico que da origen a la relación laboral, entre el Estado y el trabajador, debe entonces fomentarse en la dependencia respectiva, el ánimo de servicio, arraigando una cultura del mismo dando a conocer a los servidores públicos sus obligaciones y derechos, mediante las condiciones generales de trabajo, pero no sólo va depender del titular conscientizar al empleado, sino de él

mismo conocer sus obligaciones y llevarlas a cabo, si no lo hace así entonces cómo pretende el trabajador exigir sus derechos.

6.- En muchas dependencias del Gobierno Federal no es frecuente que se requiera autorización para dejar sin efectos el nombramiento de un trabajador sin responsabilidad para el Estado, si no el titular se limita a defenderse si el trabajador demanda oponiendo las causales como excepción, la Secretaría de Hacienda si procede a demandar cuando se trata de faltas muy graves que hagan imposible la continuación de la relación, se considera que el artículo 46 bis es determinante para este tipo de casos, pues el acta administrativa es la única verdadera constancia de hechos acaecidos y esto podría constituir la prueba total y tal vez unitaria.

7.- La Ley Burocrática determina en su artículo 46 que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, pero si por algún motivo el trabajador deja de tener voluntad de trabajar para el Estado, puede renunciar a su puesto, la Ley Federal del Trabajo, señala la obligación de que las renunciaciones al empleo se ratifiquen ante las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, fundamentalmente para evitar que aparezcan renunciaciones a derechos esenciales de los trabajadores y que se manifieste libremente la voluntad de renuncia, considero que la aplicación supletoria de esta legislación, independientemente de presentarla

ante el titular de la dependencia, podría hacerse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para evitar situaciones de injusticia.

8.- El empleado público debe su tiempo al Estado, durante los horarios oficiales, y por ello su obligación es cumplir con el mismo que le ha sido designado para desempeñar su labor.

9.- La ley obliga al empleado a capacitarse para mejorar su calidad en el trabajo y lograr el objetivo de servicio que le ha sido encomendado, participando en los programas de actualización que le brinda su dependencia gubernamental, para mejorar su calidad en el servicio, entonces queda en él su deseo de superación.

10.- Es importante mencionar que a mayor cumplimiento de nuestras obligaciones, estipuladas en las leyes y reglamentos, menores sanciones disciplinarias se originan, y también cabe hacer referencia que a mejor desarrollo de nuestras funciones mejor se coadyuva con las funciones que tiene el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- 1.- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del trabajo burocrático. 2ª ed., México, Pac, 1988. 252 pp.
- 2.- DÁVALOS, José. Derecho del trabajo I. México, Porrúa, 1985. 446 pp.
- 3.- FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 24ª ed., México, Porrúa, 1985. 506 pp.
- 4.- PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 18ª ed., México, Porrúa, 1983. 525 pp.
- 5.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho administrativo. 16ª ed., México, Porrúa, 1994. 897 pp.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada contiene las reformas de julio y agosto de 1996, México, Editores Greca, 1996. 166 pp.
- 2.- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2ª ed., México, impreso en talleres T.I.E.V. de la S.H.C.P. 1996. 125 pp.
- 3.- Legislación de la Administración Pública Federal. 13ª ed., México, Ediciones Delma, 1996. 573 pp.
- 4.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 10ª ed., México Ediciones Delma, 1996. 239 pp.

5.- TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Urbina, Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y Jurisprudencia, disposiciones complementarias, 13ª ed., México, Porrúa, 1995. 670 pp.

JURISPRUDENCIAS

1.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Trabajadores al Servicio del Estado, cese de los, sin autorización del Tribunal de Arbitraje.(ART.46.) (Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5ª Parte, 4ª Sala, Tesis 270, pp. 255 y 256.)

2.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Trabajadores del Estado, tratándose de la suspensión no están en situación jurídica idéntica a la de los obreros en general. (ART.3º) Jurisprudencia: Apéndice 1917-1975, 5ª Parte, 4ª Sala, Tesis 282, p.265.)

3.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Trabajadores al Servicio del Estado, supernumerarios, funciones que pueden desarrollar los. (ARTS. 4º y 5º) (Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5ª Parte, 4ª Sala, Tesis 279, p.262.)

4.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Trabajadores al Servicio del Estado supernumerarios. No son necesariamente trabajadores de Confianza. (ARTS. 3º, 6º y 12).(Jurisprudencia: Apéndice 1975, 5ª Parte, 4ª Sala, Tesis 280, p.263.)

5.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Trabajadores al Servicio del Estado. Antes de ocurrir al amparo, deben hacerlo ante el Tribunal de

Arbitraje. (ART.124) Jurisprudencia: Apéndice de 1917-1975, 5ª Parte, 4ª Sala, Tesis 267, p.252.)

OTRAS FUENTES

- 1.- Boletín oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tomo V, N° 12, México, publicado por las direcciones generales de estudios hacendarios y de prensa y redacción de la memoria, diciembre de 1959. 780 pp.
- 2.- Enciclopedia de México, Tomo III, Director José Rogelio Alvarez, Secretaría de Educación Pública, México, Compañía editora de Enciclopedias de México, MCMLXXXVII, 1826 pp.
- 3.- Manual de bienvenida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, editado por la Oficialía Mayor, Dirección General de Personal, 1993. 30 pp.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- 1.- GONZÁLEZ H, Luis César, "El trabajo de la burocracia". 2ª época, El sol de hacienda. (México, D.F., noviembre de 1996).N° 413. p.8.
- 2.- Editorial, "Ley del servicio civil". Año LXVIII, tomo VII. El nacional. (México, D.F., 6 de diciembre de 1996). N° 24,370. p.2.
- 3.- TORRES, Patricia y Miguel Ángel Ramírez, "Necesario consolidar una administración pública a la altura de los cambios del país", Año LXVIII, tomo VII. El nacional. (México, D.F., 6 de diciembre de 1996). N°. 24,370. p.4.
- 4.- Hacienda el reto al futuro. "El Lic. Ismael Gómez Gordillo Procurador Fiscal de la Federación ", Año I, (México, D.F., 1996). N° 3. pp. 6 y 7.