

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ESTUDIO JURÍDICO-ECONÓMICO DEL PROGRAMA DE SEPARACIÓN
VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2003, EN LA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

JESÚS JAVIER CHAVARRIA BAÑOS

SEMINARIO: ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

ASESOR: LIC. JESÚS KING PÉREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

Templo de superación y horizonte de anhelo
que determina el crecimiento de la humildad
por seguir creciendo a favor de la fortaleza
personal, cumpliendo con el objetivo social
que debemos a nuestra Nación.

A LA FACULTAD DE DERECHO

Semillero de justicia y consagración
para alcanzar un equilibrio entre la
capacidad de ayudar y obtener un
progreso personal.

A LA C. C.P. MARCELA AVILA PORCAYO

Por rescatar una anhelo que pareciera
perdido, brindándome su confianza
y apoyo; le agradezco sinceramente
haber estimulado el logro de este
objetivo indispensable.

A MIS HERMANOS

Raúl, Eva, Alejandro, Arturo, Alberto, Katy y David, porque con su ejemplo de esfuerzo y entrega, han inspirado en mí el deseo de seguir superándome por conseguir mis metas principales.

A MIS PADRES

Por haberme otorgado la vida y la educación, formando en mi persona la honestidad para alcanzar mis objetivos profesionales sin importarles el gran esfuerzo realizado; pero especialmente a mi madre, que con su gran sacrificio, amor, cariño y dedicación ha sido pilar inevitable para valorar el deseo de seguir luchando.

A MI ESPOSA JULISSA

Porque con su gran cariño, paciencia y sacrificio, me ha permitido lograr uno de los objetivos que juntos estamos persiguiendo; gracias por seguir a mi lado para poder concluir este trabajo.

A MIS HIJOS MARCO Y AXEL

Por quererme tanto y tolerar mis regaños en momentos difíciles, dejando días para estar juntos como la familia que somos; sin olvidar lo mucho que los necesito por siempre. Gracias.

AL C. LIC. JESÚS KING PÉREZ

A quien de manera especial dedico la presente investigación, como un reconocimiento y admiración; por su capacidad jurídica y por haberme permitido con su tolerancia y orientación, entender el valor de su apoyo y confianza.

INDICE

	<u>Pag.</u>
INTRODUCCIÓN	1

CAPITULO I.

DEFINICIONES JURÍDICO- ECONÓMICAS Y SU IMPACTO SOCIAL.....	6
I.1) Economía.....	6
I.2) Sociedad.....	10
I.3) Administración Pública Federal.....	14
I.4) Servidor Público.....	22
I.5) Funcionario Público.....	26

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DE LOS RETIROS VOLUNTARIOS.....	29
II.1) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	34
II.2) Jubilación.....	37
II.3) Pensión.....	39
II.4) El Programa de Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal, en el año 2001.....	41
II.5) El Programa de Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal, en el año 2002.....	52

CAPITULO III.

Pag.

NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2003

.....	60
III.1) Ámbito de aplicación.....	65
III.2) Sujetos de la Norma.....	69
III.3) Responsables de la aplicación de la Norma.....	73
III.4) Prestaciones sociales.....	82

CAPITULO IV.

CONSECUENCIAS SOCIO-ECONÓMICAS DEL TRABAJADOR QUE SE INCORPORÓ AL PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA 2003

.....	86
IV.1) Impacto social.....	86
IV.2) Desempleo.....	97
IV.3) Impacto económico.....	119
IV.4) Status jurídico.....	128

CAPÍTULO V

NOTAS RELEVANTES EN LA CONCLUSIÓN DE SERVICIOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LOS AÑOS 2004, 2005 Y 2006.

.....	136
-------	-----

	<u>Pag.</u>
V.1) Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, en el año 2004.....	137
V.2) Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2005.....	138
V.3) Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2006.....	140
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

El proceso de transición en nuestra sociedad ha sufrido durante años una serie de acontecimientos que influyen en el rumbo del país, los retos que la población enfrenta para salir adelante de su precaria e insipiente economía, se han visto afectados por conseguir sus más ínfimas necesidades de subsistencia, la práctica y tal vez la insolencia de ciertos sectores de la población por obtener recursos “fáciles” en su beneficio, provocan riesgos en la propia sociedad, ya que puede transformarse en una obsesión de lucro, esto quiere decir que el detalle de una supuesta necesidad de supervivencia, se convirtió en una necesidad de riqueza, pero el problema no se encierra en conseguir un lucro, sino éste se presenta cuando aquella insistencia conlleva una serie de problemas sociales, como es el caso de la delincuencia. Y con esto una escalada de efectos que desequilibran el progreso de nuestro país, por ello es necesario que en una sociedad como la nuestra, el nivel de calidad de vida se refleje en la capacidad económica que un gobierno logre para beneficio de sus gobernados, que represente una capacidad de organización y eficiencia, bajo una serie de planes y estrategias que apoyen el desarrollo social de la colectividad y como consecuencia alcanzar las metas de cada sector de la población en conjunto. En este tenor, la capacidad financiera de un país se desenvuelve a través de la producción que trabajadores en sus distintas facetas realizan en cooperación al progreso de la Nación, un avance que si bien es cierto, depende de la obligación que los trabajadores cumplan para conservar sus derechos laborales, también lo es que, para realizar dichas actividades de trabajo, el patrón debe garantizar con infraestructura y seguridad social, sin olvidar la retribución económica correspondiente, permitir que el progreso de los referidos trabajadores se equilibre en un entorno de dignidad, es decir, la retribución a su trabajo no debe lesionar otros derechos que contribuyen a obtener una vida decorosa, tal y como lo establece nuestra propia Constitución en su ámbito eminentemente social, por lo cual atendiendo la importancia de la vida laboral de los trabajadores que ofrecen sus servicios para una organización específica, se encuentran durante un tiempo determinado, los establecidos por los servidores públicos que laboran en alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, pero con el fin personal de alcanzar su derecho primordial que lo constituye, la pensión; un régimen que representa el anhelo final en la burocracia, como en la

iniciativa privada, que comprende una serie de años laborados para que la Ley pueda considerarlos en cumplimiento a los requisitos requeridos.

En este orden de ideas, se presenta el tratamiento de planes que el gobierno federal ha implementado para corregir deficiencias en su administración, es decir, la adopción de acciones gubernamentales, conformadas en programas de retiro o separación voluntaria en la actual administración, y que se justifican en una Norma, para finalmente dirigirlas y aplicarlas a servidores públicos de la administración pública federal, identificados como personal operativo con ciertas características que la referida Norma establece, y bajo esta tesitura, la promoción que se realiza por conducto de las dependencias y entidades ante los interesados que pretendan incorporarse a dichos programas; esto es, la urgencia de abarcar el mayor número de trabajadores representó avanzar hacia un objetivo planteado por el Estado: disminuir el gasto público social del presupuesto. Y que como todos sabemos, en la incapacidad de una mala organización para cumplir con las obligaciones públicas que nuestra Constitución establece, se deriva una deficiencia financiera que arriesga la economía del país, incapacidad económica que precisamente puede reflejarse en la aplicación de los referidos programas de separación voluntaria para los distintos años, con sus distintos requisitos de tratamiento para cada año, por ello, considerando que la voluntad de una persona es exclusiva de su potestad para decidir lo mejor de su conveniencia, también es importante entender que no siempre esa decisión es totalmente libre de ejercerla, ya que intrínsecamente la realización de una acción, cualquiera que sea, debe darse sin la influencia absoluta de algún elemento o suceso externo, por lo que dentro de un contexto teórico, el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal para el año 2003, entiendo constituye el punto medular para comprender la razón de la presente exposición de los retiros de miles de trabajadores en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo los propios de la administración pública federal, ya que el año que nos ocupa del referido programa, se elevó sustancialmente el número de servidores públicos que optaron por concluir su prestación de servicios a favor del Estado, considerando dos aspectos fundamentales: 1º, por obtener una compensación económica adicional independiente al derecho a pensión por jubilación, y 2º, por permitir una jubilación anticipada con 25 años como mínimo de servicios para mujeres y 27 años de servicio para hombres; no obstante sin olvidar los siguientes programas de conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en los años 2004, 2005 y el

actual 2006, los cuales, sin restarles importancia, representan una continuidad al objetivo que el gobierno federal estableció a partir del primer año de administración (2001), porque sabemos son parte de la transformación que enfrenta nuestro país en este rubro gubernamental, no obstante de que en dichos períodos posteriores, el auge fue en menor grado por las características limitantes que presentaron, pero que sin duda cumplieron el compromiso del Estado para fortalecer y sanear las finanzas públicas, ya que finalmente para el gobierno el continuar manteniendo miles de plazas activas en todo lo que constituye la administración pública federal, representa un costo mayor y riesgoso, y no así el liquidar a miles de trabajadores burócratas, porque el presupuesto que se utiliza para pagar a los incorporados al retiro, es el utilizado con las economías de cada Unidad Administrativa que se incorporó a los programas, lineamientos o disposiciones para la conclusión definitiva de la prestación de servicios de los trabajadores al servicio del Estado, circunstancias que pretenden alcanzar la “ocasión” de que los trabajadores que se retiren reciban recursos económicos asimilables a los establecidos en la iniciativa privada, es decir, las liquidaciones por renunciar voluntariamente están calculadas, inclusive, al 100% del sueldo del trabajador, lo que aparenta observar un trato digno por los años laborados a favor de la administración pública, sin embargo, el descuido de las necesidades de los ex-trabajadores, puede llevar a cabo un desequilibrio social a largo plazo, sobre todo si consideramos que la inflación del país o la llamada globalización altera el poder adquisitivo de nuestro dinero.

Aunque en apariencia la separación voluntaria ofrece atractivos en las jubilaciones o pensiones en el sentido de otorgarles una cantidad adicional por los años de servicio, independiente de la jubilación, la cultura social del trabajador no radica en el hábito de inversión o cuidado económico de su dinero, tal vez por la carestía o incremento de precios que día a día lesionan precisamente el poder adquisitivo de la moneda, circunstancia que impide la posibilidad de guardar reserva alguna. En este sentido el presente Programa de Separación Voluntaria en el año 2003, sin omitir los subsecuentes, creo conllevan un doble objetivo que tal vez pueden influir en el inicio de una descompensación social y económica en perjuicio del país, esto es, las consecuencias a largo plazo parecen llevar a otro fin real el supuesto beneficio en los servidores públicos, es decir, a un nuevo régimen de pensiones.

En este tenor se trata de la ubicación de miles de trabajadores al servicio del Estado, en una posición social y económica incierta después de haber concluido su relación

laboral, ya que como se percibe desde el desarrollo de su atención, la vida futura de los ex-servidores públicos persiguiendo una estabilidad en su patrimonio y sobre todo en el bienestar personal y de su familia por quien trabajan, confirma la incertidumbre por la que tal vez se ubicarán no tan solo aquellos ex-trabajadores, sino además una posible consecuencia social que repercute en una población como la nuestra.

Por eso el renunciar a la propiedad de la plaza de cada trabajador, implicaría congelar la misma, lo que representa prescindir de esa partida presupuestal, y sumando las posibles miles de plazas ingresadas al Programa, resulta cancelar una partida presupuestal no renovable para los subsecuentes años en el gasto público federal, incluso si agregamos que la gente en retiro o renuncia voluntaria incrementa, por necesidad, sus gastos personales y de familia, sin tener la cultura de ahorro-inversión, tendríamos como resultado un desequilibrio social que ocasionaría el desempleo o inclusive altos índices de delincuencia. El impacto por tanto, no parecería nada fácil, ya que el nivel socioeconómico tolerable de la gente ingresada a dicho Programa podría disminuir y sólo una menor proporción lograría salir adelante de su retiro voluntario en la administración pública federal, sobre todo porque en gran mayoría dependían de esa plaza renunciada.

Asimismo y buscando la finalidad real del gobierno federal, se presenta el tratamiento del régimen de pensiones que exaspera una estabilidad económica para la Nación, y sobre esto perseguir una solución que repare la inconsistencia de los trabajadores pensionados en un futuro inmediato, una problemática que sin duda preocupa en gran importancia al Estado por el referido riesgo de dejar sin retribución digna a los pensionados y sin pago total a los futuros pensionados. Por ello se presenta la emisión de una iniciativa de proyecto de Ley del ISSSTE que en este año 2006 se pretende aprobar para atender y darle un giro completo al tratamiento del régimen de pensiones bajo las características ya conocidas. Entonces si la pretensión de esta nueva Ley del ISSSTE, es solucionar principalmente aquel régimen, podríamos preguntar ¿en dónde queda la libertad de los trabajadores para decidir el rumbo de sus aportaciones que les permita alcanzar un retiro digno?

Y es precisamente en esta alternativa de Ley con la que se intenta solucionar la problemática del pago actual de pensiones a miles de trabajadores, esto es, implementar el manejo de una cuenta individual por cada trabajador a través de la cual se realizarían aportaciones de ahorro para asegurar su retiro dirigidos a una pensión y con ello una conformación de un sistema nacional de seguridad social, que permita la

transformación del ISSSTE para superar la difícil incapacidad financiera por la que se atraviesa, y bajo esta tesitura, resolver el riesgo inminente de la falta de presupuesto para el pago de dicha obligación.

Asimismo y considerando que los programas de retiro o separación, así como los lineamientos y disposiciones que se emitieron en los últimos años, confirman la falta de dinero del gobierno federal para la atención de sus obligaciones sociales en este rubro, y por ende, promover la liquidación de miles de trabajadores al servicio de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, constituye en la actualidad nuevas estrategias del Estado para solucionar, no de fondo, una problemática latente como es el desempleo, surgiendo entonces el tratamiento a una figura conocida y regulada en la Ley Federal del Trabajo, *los talleres familiares*. Una recurso que intenta mitigar el problema del desempleo, y apoyar la iniciativa personal traducida en la microempresa, motivando presuntamente al pequeño comerciante con iniciativa familiar propia, es decir, principalmente la participación de cónyuges, hijos y padres, que coadyuven en una actividad de trabajo, y bajo estas circunstancias, tal vez desmarcarse el gobierno federal de la obligación social directa que le corresponde ante la población, y como tal promover la iniciativa privada en pequeño, que represente una medida de solución en la incierta falta de empleo.

Por lo anterior, el multicitado Programa de Separación Voluntaria, no sólo el implementado en el año 2003, sino los que siguieron en los años 2004, 2005 y 2006, resultan indispensables ubicarlos en su verdadera magnitud y propósito de creación, con las consecuencias que ocasionan, así como las alternativas de solución para amortiguar las secuelas sociales, en especial la captación mediata de los intereses reales de los directamente involucrados: servidores públicos y gobierno federal.

CAPÍTULO I

DEFINICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y SU IMPACTO SOCIAL

Considerando que el desarrollo de un país depende del progreso de diferentes factores inmersos en la misma sociedad y en el manejo de su economía, es inevitable conocer algunos vocablos que contribuyan en asimilar o entender el presente ensayo cognoscitivo, es decir, en el estudio de la esfera estructural de un país en vías de desarrollo, como lo es el nuestro, existen conceptos que merecen la necesidad de observarlos, permitiendo con ello asegurar el objetivo planteado, y en consecuencia, percibir cuál es el impacto social en razón de la correlación con diversos temas afines, como es el caso de los cambios socioeconómicos que se han presentado en nuestros tiempos, sus diversos impactos, aumentado incluso el interés de los expertos de la materia por entender lo que está sucediendo en la actualidad; por lo que es importante atender la situación social y económica que pudiese repercutir que los trabajadores al servicio del Estado, dejen de laborar anticipadamente, no sin antes razonar la diversa terminología del tema que nos ocupa.

I.1) Economía

Históricamente el ser humano ha buscado obtener sus más ínfimas necesidades para alcanzar en principio su subsistencia, posteriormente un progreso de satisfacción o de utilidad y paulatinamente lograr el progreso material a través de su conocimiento y aprovechamiento con desarrollo efectivo de los fenómenos naturales y sociales, esto es, al darse cuenta que podía utilizar el mundo que lo rodeaba, organiza en forma metódica sus conocimientos y establece en consecuencia principios de causalidad, por eso, la economía está basada en el comportamiento real de los hombres y no en hipótesis teóricas que deban ser universales para identificar la heterogeneidad del mismo ser humano.

En este sentido existen diversos factores que aluden la terminología en estudio, como la economía agrícola, economía dirigida, economía planificada, economía política, economía procesal o hasta la misma economía pura, divisiones que nos ayudan a discernir con mayor claridad su axioma; no obstante, bajo este aspecto estrictamente axiológico, conlleva la importancia de presentar diversas definiciones citadas por

autores de la materia, ya que entre los objetivos de la economía, esta la de observar su acepción pura para obtener un mayor enriquecimiento en su finalidad misma.

La palabra Economía proviene del latín *oeconomia*, derivado de *oikonomia*, que significa “dirección o administración de una casa”, es decir de *oikos*, casa y de *nemo*, distribuir. Por lo que en principio la palabra economía encierra específicamente y en apariencia una acepción clara y sencilla, sin embargo, es bueno orientar mayores explicaciones para entender la magnitud del tema a seguir, y en este sentido comprender el fin de nuestro estudio.

Inicialmente diremos que el concepto de economía es considerado por el jurista español Dr. Manuel Ossorio y Florit, como *“Administración adecuada de los bienes como una estructura de organismos e instituciones, como el ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo y de las energías de toda índole, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio individual o de la sociedad”*. (1)

Los autores Joan Robinson y John Eatwell, en su obra titulada *“Introducción a la Economía Moderna”*, nos ofrecen un concepto heterogéneo sobre la economía al considerarla desde un orden de la doctrina económica de una *ley natural*, como *“los principios de armonía y justicia en la vida humana, correspondientes a la regularidad del universo físico”*; y desde un aspecto *utilitarista*, como *“los ordenamientos sociales que pueden y deben ser juzgados por sus consecuencias, es decir, la contribución que aportase el mayor bien para el mayor número”*. (2)

La jurista Ma. Engracia Rodríguez Moreleón, en su ensayo titulado *“El Derecho Económico como instrumento para el cambio social”*, refiere sobre la economía en el sentido que *“la misma ha macerado al hombre y lo ha hecho participe del juego de sus propios objetivos, las cosas; lo ha mantenido oprimido, pues ha supeditado a todo individuo al buen funcionamiento de las leyes económicas, basadas en el lucro y en el consumo, olvidándose de las auténticas necesidades del hombre como tal”*, concluyendo que *“la economía como manifestación humana y con una importancia primordial dentro de la sociedad, debe permanecer en relación tanto con el Estado como con el Derecho”*; ya que , agrega, *“el ser humano no puede escapar al Estado y al Derecho, en vista de sus fines de perfeccionamiento de la vida social”*. (3)

(1) Ossorio y Florit, Manuel.- “Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales”.- Edit. Heliasta.- Sexta edición. Buenos Aires, Argentina, 1982. pp. 270.

(2) Robinson Joan-John Eatwell.- “Introducción a la economía moderna”.- Edit. Fondo de cultura económica.- Primera edición.- México, D.F.- 1976.- pp. 13.

(3) Rodríguez Moroleón, Ma. Engracia.- “Derecho económico”.- Revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- pp. 37-44.

El autor Pedro Astudillo Ursua, explica el concepto de la economía en los siguientes términos *“no es posible de ninguna manera considerar a la economía como la ciencia que estudia la conducta del hombre encaminada a producir, distribuir, circular bienes y servicios que por su rareza tienen un precio y que están destinados a satisfacer las necesidades humanas, si no tenemos a la vista las normas jurídicas que regulan esta actividad humana”*. (4) Observando que dicha riqueza la crea exclusivamente la actividad del ser humano, beneficiando o dañando su entorno en razón de su comportamiento, por ello la frase “el hombre es lobo del hombre”, en consecuencia se debe considerar la importancia de aceptar en todo momento la adopción de normas jurídicas que establezcan seguridad en el desarrollo de la vida del ser humano.

A pesar de que la economía representa la riqueza dentro de las necesidades humanas, es importante revisar cómo se obtiene la misma, por lo que dentro de una sociedad, se presenta el trabajo o empleo, actividad que se desarrolla constantemente para alcanzar desde las primeras necesidades, hasta la ostentación innecesaria, situación que ocasiona desigualdad de acuerdo a su repartición misma, ya que aquel al considerarse como servicio, depende de la contraprestación obtenida, la cual marca la gran diferencia entre la subsistencia y la ostentación, es decir, el trabajo conlleva situar a los tipos de trabajadores formales e informales, aquellos que con capacidad de conocimientos suficientes para desempeñar una actividad determinada y los que no tienen tales conocimientos para desempeñar alguna actividad, siendo esto un punto crucial de subsistencia, inclusive en la actualidad, para lograr el éxito o el fracaso, o como lo menciona el autor Miguel Bermúdez Cisneros, en su obra titulada *Derecho Procesal del Trabajo*, *“en toda sociedad, el trabajo constituye el motor que mueve a los individuos y por cuyo medio ellos producen los satisfactores que habrán de cubrir las necesidades de la comunidad”*. (5) Y más aún, la mala distribución de aquella riqueza, es marcada con otra consecuencia determinante como lo es el desempleo, ocasionado por la carestía de un sinnúmero de productos de primera necesidad y que se encierra en una inflación económica o disminución de poder adquisitivo, todo ello tal vez acrecentado con posibles actos de deshonestidad por algunos, dejando en total indefensión económica a la mayoría o colectividad.

(4) Astudillo Ursua, Pedro.- “Derecho económico”.- Revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- pp. 36.

(5) Bermúdez Cisneros, Miguel.- “Derecho procesal del trabajo”.- Edit. Trillas.- México, D.F.- Segunda edición.- 1989.- pp. 1.

En toda sociedad existen diversas consecuencias económicas cuando el rumbo de la misma no es llevado en un entorno de organización y saneamiento, es decir, la economía de un país depende de la planeación y verdadero desarrollo de sus finanzas con base a la recaudación tributaria que cubra las necesidades sociales, por lo cual se presenta la **economía de mercado**, definiéndola los autores de la revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., en su obra titulada "*Derecho Económico*", en "*Sistema Económico que tiene como fundamento la libertad de Profesión de Industria, de Comercio, etc., existe la Libre Competencia, la Libertad de Contratación Laboral, la Propiedad Privada de los medios de producción y es una economía con fines de lucro*"; asimismo definen a la **economía planificada y centralizada**, como "*el Sistema Económico en que el Poder Público asume la Dirección total del Proceso Económico (Producción, Distribución y Consumo) bajo un Plan Centralizado*". (6) De lo cual diremos que la propia economía encierra por tanto un complejo esquema de desarrollo para emergerla en resultados de la misma sociedad, es decir, merece contemplar diversos factores de intervención directa para lograr el objetivo final de bien común.

Por otra parte distintos autores identifican a la economía como una ciencia que estudia las leyes que regulan la producción, distribución y consumo de las riquezas. Administración y ordenamiento de los ingresos y los gastos del modo más provechoso. Riqueza de un país, de una identidad o de una persona. Ahorro de trabajo, tiempo, dinero y otras cosas. Buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales. Sistema de reglas y principios que regulan la organización y funcionamiento de una cosa.

Diversos son los significados de esta acepción, pero sin duda como concepto general la economía expresa los conocimientos y actividades que se relacionan con la producción, distribución y consumo de los recursos escasos y en este sentido hilvanar los efectos como lo son la *política económica*, que revisa las decisiones de control de las personas, empresas o gobierno, para una mejor organización, obtención, uso y consumo de sus recursos, la *actividad económica*, que busca satisfacer las mayores necesidades del ser humano basándose en la escasez para brindar resultados reales, la *teoría económica*, encausada a estudiar o interpretar todas y cada una de las

(6) "Derecho económico".- Glosario del seminario de estudios jurídico-económicos.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- pp. 62.

actividades prioritarias con base al crecimiento de la población, y finalmente la *ciencia económica*, que establece un principio universal relativo, ya que la realidad de su estudio varia en razón de su efectividad, es decir, sólo las teorías económicas comprobadas son utilizadas para su aplicación. Sin embargo, la economía es un término que encierra no sólo un estudio puramente economista, sino jurídicamente debe seguir ordenamientos que rigen nuestras relaciones en todos los campos de la actividad social, no sólo observar los conocimientos de una ciencia económica, también jurídica, es decir, al presentarse ésta en el ámbito que nos ocupa, permite entender una forma lógica y correcta de crear e interpretar las normas que coordinan nuestra vida en sociedad; la economía nos otorga los mecanismos para que las normas con contenido económico, sean seguras y convenientes con la realidad.

Por lo que se puede finalizar que la Economía por sí sola constituye un elemento esencial en el desarrollo y crecimiento del individuo, lo que permite sumar resultados en razón de la capacidad para distribuir la riqueza a un objetivo determinado, el bien común, que a manera de conclusión significa orientar el rumbo de un país, sin olvidar que el aprovechamiento real de los diversos recursos trabajados, determinará el crecimiento efectivo de la sociedad, misma que define las posibilidades de crecer para mantener un nivel de vida decoroso y adecuado, aunque en la actualidad desafortunadamente quienes han aprovechado los resultados de una riqueza, han sido las minorías, dejando postradas a las grandes masas, elementos esenciales en la acumulación de una economía productiva.

I.2) Sociedad

El vocablo en términos gramaticales, encierra diversas acepciones, intrínsecamente la palabra sociedad puede variar desde el fonema que percibamos, sin embargo, la que nos interesa es desde el punto de vista eminentemente social, para lo cual diremos que técnicamente la palabra sociedad se origina del latín “societas” (de secius), que significa reunión, comunidad, compañía. De la misma manera y de acuerdo a lo que establece el autor Castelain, citado por Guzmán Valdivia, podemos encontrar su definición filosófica como *“la unión moral de seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conocer un fin conocido y querido por todos”*; en este sentido, la sociedad debe integrarse por hombres y mujeres, seres racionales y libres, que en conjunto se

integran a un orden establecido para una evolución efectiva, es decir, no se debe considerar tan sólo una suma de individuos, sino de grupos sociales que en conjunto integran la verdadera sociedad dirigida a un fin común en bien de la colectividad, y por el cual entender que esta misma debe dirigirse por un orden con potestad para hacer efectivo la unidad del ser social. En otras palabras, se crea una organización política denominada **Estado**, precisamente un ente que busca el bien público para la conservación del orden social, en consecuencia, aquél esta inmerso en una Sociedad y no por el contrario, ya que depende de la forma en que la sociedad lo ubique para su fin determinado y, una vez que se extinga, la sociedad subsiste, pero por el contrario, una vez prescindida la sociedad, el Estado no lo estaría.

Bajo estos razonamientos, el concepto de sociedad se ha empleado en las ciencias sociales de todas las épocas con significado y fundamento diferente: en Roma se utilizaba para definir un grupo constituido por decisión voluntaria con finalidad compartida. El filósofo griego Aristóteles consideró a la sociedad como "*organismo vivo*", pensamiento que el teólogo italiano Tomás de Aquino perfeccionó y desarrolló como "*totalidad orgánica propia, base del pensamiento social cristiano: los individuos que la componen son partes de un todo, regulado por fuerzas trascendentes*".

Razón de lo anterior y a efecto de tener mayor conocimiento del vocablo en comento, es importante atender del estudio que nos ocupa, diversas ilustraciones del significado de sociedad:

Inicialmente podemos citar un concepto usual que definiría a la *sociedad* como una reunión permanente de personas, pueblos o naciones que conviven bajo leyes comunes o la agrupación de individuos para cumplir con un fin colectivo.

Asimismo y continuando con el autor Manuel Ossorio y Florit, en su *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, define a la sociedad, como "*cualquier agrupación o reunión de personas o fuerzas sociales, conjunto de familias con un nexo común, así sea tan sólo el trato, relación entre pueblos o naciones o la agrupación natural o convencional de personas, con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, que cumple, con la cooperación de sus integrantes, un fin general, de utilidad común*". (7)

(7) Ossorio y Florit, Manuel.- "Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales".- Edit. Heliasta.- Sexta edición.-Buenos Aires, Argentina, 1982. pp. 714.-

Por otra parte, desde el punto de vista técnico-jurídico, el autor Sabino Ventura Silva, en su obra “Derecho Romano” define a la *sociedad* como “un contrato que se constituye cuando dos o más personas se obligan a poner en común, sus bienes o trabajo para el logro de un fin lícito y de interés común” mismo que conlleva una bilateralidad y buena fe. (8)

Considerando una acepción contable, el autor Eduardo M. Franco Díaz, identifica al vocablo *sociedad* como “reunión de personas que aportan bienes o esfuerzo para la realización de objetivos comunes y constituyen una entidad con personalidad jurídica distinta a la de cada uno de sus integrantes”. (9)

En este orden de ideas se considera que, el concepto *sociedad*, es un sistema o conjunto de relaciones que se establecen entre los individuos y grupos con la finalidad de constituir cierto tipo de colectividad, estructurada en campos definidos de actuación en los que se regulan los procesos de pertenencia, adaptación, participación, comportamiento, autoridad, burocracia, conflicto y otros, siendo importante la función social real que pueda determinar el responsable de su titularidad, o sea, en esta caso lo sería el propio Estado, que al cumplir su función o deberes adquiridos, se estabiliza el status de la colectividad o bien común, investido en un estado de derecho u ordenamiento jurídico creados para la verdadera impartición de justicia. Asimismo, la *sociedad* al estar representada por el Estado, en términos reales esta integrada por personas que dirigen a una Nación, y que las mismas al tomar decisiones fatales, determinan el rumbo real de un país, y en consecuencia, de su crecimiento o fracaso. Ahora bien, en una *sociedad*, el Estado debe cumplir precisamente una función social, sin anteponer intereses de unos pocos, sino a favor del bienestar colectivo, conservando inmersamente fuentes de trabajo que ayuden a su desarrollo, es decir, que contribuyan al verdadero impulso social, con ingerencia política e inversión en todo el proceso económico del país. En otras palabras una *sociedad* es dinámica, cuando además de los cambios usuales ocurridos en la misma, como aquellos que rigen el sistema, se presentan factores especiales que generan influencia a la colectividad, elementos que determinan con frecuencia modificaciones futuras que serán importantes en las formas de vida, pudiéndose citar aquellos que modifican la economía a causa de la carestía en la *sociedad*.

(8) Ventura Silva, Sabino.- “Derecho romano”.- Edit. Porrúa.- Octava edición.- México, D.F. 1980. pp. 363.

(9) Franco Díaz, Eduardo M.- “Diccionario de contabilidad”.- Edit. Siglo nuevo editores.- Segunda edición.- México, D.F. 1980. pp. 186.

Razón de lo anterior, la citada autora, Ma. Engracia Rodríguez Moreleon, establece que aquellos factores incluyentes en la transición de una sociedad, los clasifica de la siguiente manera:

- I. *FACTORES EXTERNOS DE LA NATURALEZA. Como aquellos que incitan emigraciones estableciendo nuevas entidades, ejemplo claro se identifica en los terremotos, inundaciones, sequías, etc.*
- II. *CAMBIOS EN EL NÚMERO Y COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN. El aumento con rapidez de la población trae como consecuencia una serie de desajustes y desequilibrios, originando en consecuencia una modificación en la misma sociedad, en los procesos económicos, en el estado de derecho y como tal en los modos de vida.*
- III. *LOS TRASTORNOS SOCIALES. La misma autora indica a las invasiones, las conquistas y las guerras, empero podemos agregar que en la actualidad sin duda lo será las carestías económicas provocadas por factores de inflación y lo que se le conoce como globalización.*
- IV. *DETERMINANTES CULTURALES. Se localiza en la idiosincrasia de una sociedad, satisfaciendo sus necesidades con los sistemas y procedimientos creados en ella misma.*
- V. *FACTORES ECONÓMICOS. Sin duda aquellos establecidos en el desarrollo de la industrialización, inversión de capitales, crecimiento del consumo, aumento de la oferta y la demanda, etc. (10)*

Por lo cual podremos decir que la sociedad a la que nos referimos, efectivamente esta integrada además de una reunión de personas, en una agrupación social que persigue un objetivo común, teniendo personalidad propia como ente jurídico o social, distinto a la de otra sociedad en otro país, aunque en la realidad sus "socios" (pueblo), no participan íntegramente en los beneficios que genera y dirige su representante (Estado), por lo que la misma se encuentra inmersa en factores necesarios de crecimiento y definición. Entendiéndose tales características como elementos básicos de identidad, sobresaliendo la importancia de una colectividad que persigue necesidades primordiales de subsistencia, en las que deben participar debidamente no

(10) Rodríguez Moreleón, Ma. Engracia.- "Derecho económico".- Revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- pp. 38.

tan sólo los gobernados, sino los responsables de dirigirlos para fortalecer el bienestar y cumplimiento del objetivo natural, consumado con el desarrollo social esperado.

En conclusión y sin duda, la *sociedad* representa la vida de un país, que a la vez avanza o se estanca según se adecue a las necesidades de su población y, en particular al caso que nos ocupa, de sus distintitos trabajadores dependientes del Estado, quienes buscan una mejor condición de vida al momento de retirarse de sus actividades laborales, del transcurso de todo un proceso de contribución a favor de aquella y favorecer el desarrollo de un país caracterizado por una colectividad.

I.3) Administración Pública Federal

Continuando con la importancia de la Sociedad, establecida en un país determinado y una vez creada la misma, se organiza e inicia la importante tarea de administrar sus bienes, riquezas, recursos, etc. y distribuir éstos para una colectividad o bien común, que permita garantizar la subsistencia de todos y cada uno de los individuos con base a la obligación social que tiene el propio Estado, y precisamente esa obligación debe apoyarse con la administración que realiza aquel a nivel Federal, es decir, la creación de la administración pública federal, entendida como una actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste (secretarías, organismos desconcentrados, dependencias, etc.), tienden a la satisfacción de intereses colectivos. Históricamente la administración pública aparece desde que el ser humano se organiza en sociedades, en las cuales sobresalía algún tipo de autoridad que dirigía actividades del resto del grupo y que se encargaba de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Precisamente en nuestra Constitución actual, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista comprometiéndose a proteger y promover las condiciones de vida de la población, adquiriendo formalidad jurídica a través de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 3, 27 y 123 y que adquiere responsabilidad representativa en la propia administración pública por conducto del Presidente de la República, y acorde al estudio que nos ocupa, normado y ordenado específicamente en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía para resolver asuntos de su competencia.

Sin olvidar que el artículo 90 Constitucional es quien justifica a la administración pública federal, al establecer que ésta *“será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”*, por lo que es indispensable conocer con mayor precisión este contenido, a fin de entender la importancia del mismo, para lo cual, citemos algunos autores que nos enriquecen de conocimiento con sus definiciones, y correlativamente percibir y asimilar su significado. Inicialmente desde el punto de vista liso y llano, podríamos considerar que la **Administración** es una rama eminentemente financiera que implica el manejo de los bienes de una Nación, y como consecuencia la correcta organización de dichos bienes para conducirlos a favor de los gobernados, con derecho originario legítimo. Asimismo el vocablo **Pública**, en un aspecto genérico, proviene de autoridad o soberanía, a diferencia de lo privado, lo que debe conocerse por todos y tutelado por una representación social (Estado). Este adjetivo origina diversidad de tecnicismos jurídicos, pero sin duda en nuestro estudio lo sobresaliente será la intervención del Estado como ente público y gobernante de la colectividad. A su vez el concepto **Federal**, inmerso en un federalismo como gobierno político nacional, es decir, un sistema jurídico y político, que considera al gobierno federal como la forma que mejor sirve para garantizar la autonomía de los Estados, justificando su intervención, pero respetando su desarrollo independiente y manejo de sus deberes.

Así diremos que la administración pública federal podría entenderse, como aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función pública, en la cual se vislumbra la intervención de órganos estatales que desarrollan la función y actividad administrativa.

Por lo que es indispensable atender la explicación que nos ofrecen diversos autores como el ilustre y emérito Dr. Gabino Fraga, cuando cita a la Administración Pública, en su obra *“Derecho Administrativo”* desde el punto de vista *formal*, como *“el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”* y desde el aspecto *material*, es *“la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares”*

para asegurar la ejecución de su misión". (11) Destacándose en este concepto, la obtención de una infraestructura suficiente que recibe tal organismo público para llevar a cabo su misión a favor de su gobernado, que lo eligió, para dirigir con calidad aquel objetivo, establecido bajo un bien común.

El Dr. Miguel Acosta Romero, en su obra denominada *"Teoría General del Derecho Administrativo"*, la define como *"la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos"*. (12) Este autor profundiza con mayor precisión los mecanismos a utilizar para un adecuado desarrollo y efectividad en la tarea encomendada, considerando un estado de derecho, indispensable en la verdadera administración de una Nación.

Bajo este tenor de definiciones, la administración pública federal emerge del Estado, con el objeto de cumplir sus obligaciones en razón de todas y cada una de sus actividades, por ello aquel tiene que crear los organismos administrativos necesarios que se encarguen precisamente de cumplir con tales responsabilidades, claro ejemplo se presenta en las actuales Secretarías de Estado que coadyuvan en dicha tarea y por las cuales se orienta el desarrollo actual de un país; de la misma manera surge la descentralización y desconcentración, tal vez una forma administrativa de controlar el poder Federal que se presenta dentro del Estado y que se visualiza con mayor hegemonía en la intervención con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, aparentemente con el fin de realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre los mismos, sin dejar de considerar el importante elemento humano, la burocracia.

En este sentido, la administración pública federal no es limitativa de su función pública encomendada en beneficio de la sociedad, sino por el contrario busca diversos factores que coadyuven al desarrollo del país, como es la intervención de la iniciativa privada a través de las concesiones que el gobierno federal autoriza con la intención de cumplir con su objetivo público o social, ya que es elemental justificar la función real

(11) Fraga, Gabino.- "Derecho administrativo".- Edit. Porrúa.- Vigésimo cuarta edición.- México, D.F.- 1985.- pp. 119.

(12) Acosta Romero, Miguel.- "Teoría general del derecho administrativo".- Edit. Porrúa.- Octava edición.- México, D.F.- 1988.- pp. 108.

de la administración pública federal.

Si bien es cierto que la administración pública federal, representa la capacidad del Estado para cumplir con la encomienda Constitucional, la misma debe conocerse en la forma de organización, de tal suerte, brevemente se expone los conceptos de centralización, descentralización y desconcentración administrativa, con la finalidad de asimilar su diferencia al momento de utilizar su terminología. Por lo que la **centralización administrativa**, es caracterizada por el catedrático Dr. Jorge Fernández Ruiz, “*por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública*”, (13) una forma de hacer valer la autoridad del Estado y control de las decisiones en el rumbo del país, permitiéndole controlar el verdadero poder de intervención sobre el gobernado, por lo que en un aspecto objetivo, la centralización esta investida de facultades únicas que le permite controlar la administración pública del país, es decir, sus atribuciones dirigen rigurosamente la dirección de la Nación, ya que como lo señala el autor Dr. Jorge Fernández Ruiz, se puede considerar como necesaria para garantizar la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios, una característica que se presenta excedida, ya que se corre el riesgo de no reflejar una relación directa con el gobernado. Incluso se observa que la administración centralizada de un Estado para llevar a cabo sus atribuciones, requiere de facultades determinantes que muestren una diferencia de poder, como es el caso del *poder de nombramiento*, utilizado para designar discrecionalmente a los funcionarios que participaran en el servicio encomendado, caso concreto la designación que el Presidente de la República realiza en los titulares de las diversas Secretarías de Estado y que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública actual refiere, de igual forma *el poder de mando*, caracterizado por las órdenes que el superior jerárquico utiliza para hacer valer su autoridad y controlar en forma disciplinada las obligaciones que deberán atender los subordinados; *poder de decisión*, se reflexiona como una facultad necesaria en el verdadero cumplimiento de las obligaciones contraídas como autoridad superior jerárquica; *el poder de vigilancia*, una facultad que permite observar el correcto cumplimiento de las deberes encomendados a los subordinados, deslindando las posibles responsabilidades que hayan cometido por la

(13) Fernández Ruiz, Jorge.- “Derecho administrativo II”.- División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM.- Primera edición.- Lecciones de cátedra.- México, D.F.- 1995.- pp. 17.

omisión o comisión de una irregularidad; *poder disciplinario*, una atribución que consiente la aplicación de sanciones por la autoridad superior a sus subordinados, en razón de las irregularidades cometidas con motivo del servicio encomendado, y que haya perjudicado a la propia administración pública o a particulares; *poder de revisión*, como una facultad que permite observar la actuación del inferior jerárquico para justificar su estancia en el puesto asignado, y con ello hacer las recomendaciones pertinentes en caso de creerse imperioso; y por último *el poder para la resolución de conflictos de competencia*, consistente en otorgar a la autoridad superior la capacidad de resolver diversas controversias de competencia que los órganos inferiores deban conocer o no en determinados conflictos.

Ahora bien, el funcionar correctamente o no aquellas formas de gobernar por parte de la centralización administrativa y representar realmente una hegemonía del Estado, puede, en opinión personal, constituir una especie de monopolio que, si bien es cierto, algunos autores considerarían necesario para garantizar su objetivo social, también lo es, imaginar la existencia de riesgos excesivos en la conducción del poder, es decir, desviar el servicio encomendado para beneficiar indebidamente a terceros, por lo que sería apropiado crear reglas efectivas que sancionen y logren infundir un cumplimiento exacto de la responsabilidad asignada por nuestra Constitución.

Por otra parte, en lo que corresponde a la ***descentralización administrativa***, a manera de preámbulo diremos que al instituirse como una forma de organización de la administración pública federal, mantiene características distintas a la *centralización*, conllevando una relación estrecha de responsabilidad, tutelada y vigilada por ésta, lo cual confirma cierta dependencia de la propia descentralización, pero que se considera necesario para lograr su objetivo social. Por lo tanto nuevamente el propio autor y catedrático Dr. Jorge Fernández Ruiz, conceptualiza a la descentralización administrativa como *“otra tendencia organizativa, consistente en conferir personalidad jurídica propia a ciertos órganos a los que se les encargan actividades administrativas, y otorgarles autonomía orgánica relativa, respecto del poder central”*.⁽¹⁴⁾ Sin duda dicho autor vislumbra cierta dependencia de esta forma de organización de la administración pública, ya que, a pesar de mantener personalidad jurídica y autonomía propia, es limitativa en ciertos servicios públicos que le son conferidos, porque

(14) Fernández Ruiz, Jorge.- “Derecho administrativo II”.- División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM.- Primera edición.- Lecciones de cátedra.- México, D.F.- 1995.- pp. 33.

finalmente su función es supervisada por el centralismo, esto con la finalidad de evitar malos manejos por quienes la dirigen. De igual forma el Dr. Gabino Fraga, estima que la *“descentralización administrativa, estriba en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder”*,⁽¹⁵⁾ lo que demuestra que la actuación de la descentralización administrativa se encuentra relacionada por el centralismo de la administración pública federal, aunque ésta no intervenga directamente en las facultades de dicha descentralización, pero sí supeditada, por el servicio realizado, a la vigilancia del poder ejecutivo e incluso el legislativo, por lo que tales características de autonomía y patrimonio propio podrían estatuir su limitación en cuanto a su exacto funcionamiento, es decir, a partir de la correcta actuación de sus obligaciones sociales encomendadas, además no debemos olvidar que en nuestra legislación los organismos públicos descentralizados (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, entre otros) el desempeño de todos y cada uno de los responsables de la administración pública, identificados como servidores y funcionarios públicos, son sujetos de las penas y medidas que la normatividad establece por las infracciones que puedan cometer en el ejercicio de sus funciones, lo que es indispensable para asegurar resultados más óptimos, aunque algunas de las actividades de servicios que tiene atribuidas la descentralización, se han transmitido a los particulares, principalmente por medio de la concesión. Pero no debemos olvidar que tanto los términos descentralización y desconcentración son acepciones que se llegan a confundir en su conducción, ya que incluso se han manejado como sinónimos, al grado de mal manejar delegación de facultades.

Por lo cual después de haber descrito e ilustrado el concepto anterior y, apoyado en el autor Rafael I. Martínez Morales, en su obra *“Derecho Administrativo”*, se establecen características importantes de la *“descentralización administrativa”*, como las siguientes:

- a. Son creadas por ley del congreso o por decreto del presidente de la república.

(15) Fraga, Gabino.- *“Derecho administrativo”*.- Edit. Porrúa.- Vigésimo cuarta edición.- México, D.F.- 1985.- pp. 198.

- b. El orden jurídico les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta del Estado.
- c. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
- d. Gozan de autonomía jerárquica respecto del órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
- e. Realizan función administrativa, es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- f. Existe un control o una tutela, por parte del Estado, sobre su actuación.

Finalmente atendamos la figura de la **desconcentración administrativa**, que básicamente realiza funciones más específicas o limitadas, aunque conserva cierta autonomía o patrimonio propio, como lo señala el autor Miguel Acosta Romero, al citar en un sentido funcional que *“consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”*,⁽¹⁶⁾ lo que significa una transferencia de poder a un órgano inferior para atender funciones que a un órgano superior le competen, incluyendo el poder de decisión dentro de tales funciones confiadas, o sea, una manera de delegar funciones para desarrollar con mejor actuación en los resultados, este es el ejemplo más claro de organizar las actividades encomendadas a la administración pública, ya que como lo hemos manifestado con anterioridad, la organización administrativa federal constituye una forma de llevar a cabo sus responsabilidades con resultados adecuados, que van dirigidos a un bienestar público o social.

En este orden de ideas y siguiendo a los autores citados con antelación, es importante conocer las acciones fundamentales que la administración pública lleva a cabo para

(16) Acosta Romero, Miguel.- “Teoría general del derecho administrativo”.- Edit. Porrúa.- Octava edición.- México, D.F.- 1988.- pp. 108.

garantizar su función, que no solo se limita a su estricta capacidad pública, sino permitiendo la intervención de particulares con funciones públicas que le corresponden al Estado y que podrían reducirse a las siguientes: a) *acción de garantía*, mediante este procedimiento la administración fija el marco de la vida colectiva, establece el orden de convivencia, garantizando los ámbitos dentro de los cuales pueden desarrollarse las iniciativas privadas, es decir, considerando las posibles conductas de los particulares, que se realizan manteniendo la tranquilidad y el orden público o definiendo derechos, como en el caso del urbanismo, o limitando posibilidades de actuación, como cuando norman un precio; b) *acción de prestación*, tiene por finalidad entregar a sus destinatarios ciertos bienes o prestar determinados servicios, que puede ofrecer la administración en el mercado, en régimen de derecho privado o mediante un concesionario al que fija pautas de actuación, o bien puede ejecutar el servicio público de forma directa y como tal la administración. c) *acción de estímulo*, la administración incita a los particulares a que cumplan actividades concretas de interés público mediante ayudas, créditos, desgravaciones o exenciones fiscales, recursos éstos muy utilizados en materia de urbanismo.

De la misma forma y a efecto de entender con mayor exactitud lo que significa la desconcentración administrativa como forma de organización, y apoyados en las diversas acepciones de los autores en comento, particularmente del especialista Rafael I. Martínez Morales, se pueden describir las siguientes características:

1. Forman parte de la centralización administrativa.
2. Mantienen relación jerárquica con algún órgano centralizado.
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia, aunque sí autonomía operativa.

En síntesis señalaremos que las diversas modalidades de organización en la administración pública federal, representan la necesidad de coadyuvar en el desarrollo adecuado de las actividades administrativas del país, para garantizar la encomienda constitucional correspondiente, aunque para cumplir con aquel mandato se haga valer de la intervención de los particulares, pero sin perder el control directo de tales concesiones, de acuerdo con la vigilancia e intervención permanente que asegure la

actuación de los mismos. Por lo que para efectos del presente estudio, la norma que establece el Programa de Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal 2003, señaló la participación de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, sin contemplar su definición estricta de las mismas, considerando para la primera a “las Secretarías de Estado, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Administrativos, las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”; en tanto que la segunda de aquellas, contemplando a “los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en este párrafo, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean considerados entidades paraestatales”. Programa que al establecerlo el gobierno federal, pudo crear cierta incertidumbre en el proceso de aplicación una vez establecido en los interesados a “beneficiarse” de aquél, ya que una vez incorporados a dicho programa y recibida la compensación económica respectiva, se tendrá por terminada toda relación y opción de reingreso a la administración pública federal, ocasionando consecuencias sociales importantes, las cuales se mencionaran más adelante.

I.4) Servidor Público.

Acercándonos a deducir nuestro objetivo principal, tenemos un elemento humano importante en nuestra tarea, el *Servidor Público*, con el cual desarrollaremos el presente estudio de investigación, y que sin el mismo, no alcanzaríamos la realidad actual del posible impacto adherible a nuestra Sociedad y que interpretaremos conforme avanza el presente, es decir, su revisión merece entender la importancia de continuar contribuyendo en nuestra exposición, por lo que iniciemos asentando que en la intervención de personas físicas con capacidad de proporcionar diversos servicios para el cumplimiento de una función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia y en virtud de nombramiento reglamentariamente expedido por autoridad competente, se identifica al servidor

público, lo que permite identificar la dependencia a la que está sujeto aquel trabajador, característica que marca una de las diferencias más precisas con el significado de funcionario público, el cual explicaremos más adelante.

En primer plano el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un aspecto general, establece lo que debemos observar en la interpretación de los servidores públicos, al ubicarlos como *“a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”*. Un concepto que técnicamente se constituye para determinar las diversas obligaciones a las que son sujetos aquellos trabajadores empleados en los organismos públicos para el ejercicio de sus funciones y que legislativamente debemos considerar para entender la presente exposición.

Por lo cual y a efecto de obtener un mayor entendimiento y alcance del concepto en estudio, es importante tener en cuenta las definiciones con las que nos ilustran algunos autores, como es el caso del prestigioso catedrático Dr. Gabino Fraga, quien considera ubicarlo en otro sentido para darle un significado diverso al concepto de servidor público, ya que lo identifica, citando al autor Bielsa, como *Funcionario Público*, en relación con Empleado Público, afirmando que *“el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la **formación** de la función pública”*. (17)

Por otra parte el autor Manuel Ossorio y Florit, se refiere de la misma manera al *empleado público*, definiéndolo como *“agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la Administración nacional, provincial o municipal”*. (18)

No obstante lo anterior, se considera que el propio artículo constitucional aludido, para los efectos de responsabilidades, comprende aspectos generales y por ende

(17) Fraga, Gabino.- “Derecho administrativo”.- Edit. Porrúa.- Vigésimo cuarta edición.- México, D.F.- 1985.- pp. 130.

(18) Ossorio y Florit, Manuel.- “Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales”.- Edit. Heliasta.- Sexta edición.- Buenos Aires, Argentina, 1982. pp. 281.

amplísimos para no caer en imprecisiones al identificar a los servidores públicos en el ámbito público federal y local, en tanto que, interpretando a los autores citados, se puede precisar al servidor público confiriéndole mayor permanencia en el desempeño de sus funciones, es decir, en este aspecto se consideran como meros auxiliares, desarrollándose únicamente de conformidad al régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, y aunque les garantiza estabilidad en el empleo, su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales la ley considera que debe darse o no término a dicha relación, incluyendo el de la confianza, la cual se encuentra implícita en la naturaleza del nombramiento, no de su ocupación, como es el caso de los funcionarios públicos.

Asimismo el autor Rafael I. Martínez Morales, define al *servidor público* como “*la persona física que realiza función pública de cualquier naturaleza*”,⁽¹⁹⁾ sin duda un significado que representa una idea comprensible desde el momento que identificamos su característica principal, la función pública, actividad que se diferencia de aquella realizada por personas sujetas a normas entre particulares, además un concepto que ubica un cargo o una comisión que el Estado confiere a dicho servidor público para la realización de actividades de cualquier índole, sólo que en torno a la naturaleza de su función real, inclusive el propio autor Martínez Morales, abarca más su acepción, al aludir que el servidor público se extiende cuando surgen individuos que son designados como funcionarios electorales, o bien para levantar censo, por mencionar algunos.

En este orden de ideas, el vocablo de servidor público no debe confundirse con la de servicio público, aunque en términos estrictos se encuentra inmerso el segundo del primero, para lo cual el referido autor Dr. Jorge Fernández Ruiz, considera al servicio público como la “*actividad de carácter técnico realizada por la administración pública o por particulares que operan bajo régimen de concesión, de permiso u otros análogos, con propósito de satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado*”,⁽²⁰⁾ pero existe una diferencia trascendental por la cual se derivarían consecuencias diversas, tales como el desarrollo real del servicio, es decir, quien lo

(19) Martínez Morales, Rafael I.- “Derecho burocrático”.- Edit. Oxford university press.- Segunda edición.- México, D.F.- pp. 96.

(20) Fernández Ruiz, Jorge.- “Derecho administrativo II”.- División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM.- Primera edición.- Lecciones de cátedra.- México, D.F.- 1995.- pp. 79.

realiza no es precisamente una persona que se encuentre como trabajador subordinado y sujeto al Estado en el sentido de estar protegido por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino la actividad atendida como servicio público es delegada también a personas conocidas como particulares, y como consecuencia sujetas al derecho privado. Por lo tanto podemos considerar que el servicio público al dirigirse a una sociedad protegida por el Estado, no siempre se puede cumplir tal encomienda por parte de aquél, por ello surge la necesidad de allegarse de elementos suficientes que no limiten su objetivo social o público, solicitando y delegando su responsabilidad a particulares, aunque exista una vigilancia permanente para que dichas personas suplan y cumplan la función que otorgue finalmente el servicio público dirigido. Como se ha mencionado con anterioridad, inmerso en una sociedad tan compleja como lo es la actual, en donde las necesidades han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, el individuo día a día está más lejos de preocuparse sólo de trabajar, comer y vestir, entonces surgiendo la necesidad de satisfacer a la colectividad a través de la organización que el Estado crea por conducto de la administración pública, otorgando un servicio determinado, que como lo hemos mencionado, en ocasiones lo presta un particular.

Por lo tanto el *servidor público* que ostenta una capacidad de desarrollo en favor del Estado y como consecuencia de la sociedad, también pondera la necesidad de considerarlo para el momento de terminar su función laboral, no solamente en el cumplimiento de otorgarle todos y cada uno de sus derechos, sino en continuar, tal vez de forma independiente, el aprovechamiento de su vida útil, circunstancia que no ocurre en la mayoría de los casos cuando su edad se llega a considerar un defecto, vedándolos para futuras oportunidades laborales.

De la misma forma el Programa de Separación Voluntaria antes mencionado, señala que los servidores públicos participantes serán aquellos que hayan desempeñado un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, desde luego con las condiciones y formalidades que el propio Programa estableció, y que determinará, a opinión propia, un preámbulo al desorden de la economía del país cuando emerjan nuevas prácticas de supervivencia en la obtención de las primeras necesidades de aquellos ex-trabajadores al servicio del Estado.

I.5) Funcionario Público.

Con el objeto de asimilar con mayor prudencia el presente vocablo, es necesario hablar en primer término de la función pública que cumple el Estado, a través de sus diversas formas de organización, ya explicadas con antelación, por lo que diremos que en nuestro país el artículo 123 Constitucional, en su apartado B, fundamenta las relaciones jurídico-laborales entre el Estado y sus trabajadores cuando éstos presten sus servicios para los diversos poderes de la Unión o incluso para el gobierno del Distrito Federal, pero aclarando que la propia Constitución en sus Fracciones XIII y XIII bis del mismo ordenamiento jurídico, establece la inclusión y exclusión de distintas figura jurídicas para el correcto desempeño de la encomienda constitucional.

La actividad de la administración pública federal no limita sus funciones, por lo que el Estado al estructurarla y organizarla, garantiza el debido cumplimiento de su objetivo social o público, como se ha aseverado anteriormente, en tanto que el autor, ya señalado con anterioridad, Rafael I. Martínez Morales, señala la importancia de no confundir a la *función pública* de la *actividad pública*, ya que asegura la primera se caracteriza por la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto realiza sus actividades como tal, y por lo que se refiere a la actividad pública, ésta se identifica con todas las acciones a cargo del Estado.

En estricto sentido el *funcionario público* en nuestro país es un trabajador del Estado, nombrado por disposición de ley para ocupar niveles superiores de la estructura orgánica de aquel y para ocupar funciones de representatividad, iniciativa, decisión y atribución. Dicho concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de soberanía pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan sus servicios al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano al que están adscritos.

Esta percepción, desde el punto de vista administrativo, se adecua con mayor claridad al aspecto de lo propiamente pretendido y del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución le confiere en la esfera administrativa, lo que significa excluir la situación de los demás funcionarios inmersos en los órganos constitucionales, como el Congreso de la Unión, que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular. Tratándose del Poder Judicial, y aun cuando en éste la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es hecha

por el Presidente de la República, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, es un sistema especial y acorde con la naturaleza de la función que desempeñan, es decir, sus funciones son de carácter planamente autónomas, sin intervención de los demás Poderes del Congreso de la Unión. Se ha acentuado la importante diferencia entre funcionarios y servidores o empleados públicos, ésta recurre a ciertas características del trabajo que desempeñan unos y otros e inclusive a la legislación vigente, estableciendo notoriamente que por la naturaleza de sus funciones y debido a que la designación de los primeros y su revocación del cargo, corresponde al titular del Ejecutivo Federal realizar su remoción por éste en cualquier tiempo y, por lo tanto, el ejercicio de sus funciones es removible.

En este contexto de estudio, nuevamente el Dr. Gabino Fraga nos ilustra en tal concepto de *Funcionario Público*, al identificarlo como aquel que “*supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo*”. (21)

El propio autor Rafael I. Martínez Morales, asume el concepto explicando que funcionario público es “*persona que presta un servicio remunerado al estado, bajo la dirección y dependencia de un superior jerárquico o conforme a las facultades que la legislación le asigna*”, (22) lo que observa una ilustración con matices distintos al sistema en México, ya que es aplicable a los servidores públicos.

Asimismo, el Dr. Ossorio y Florit, referido con anticipación, califica al Funcionario Público como “*el que tiene la representación del órgano, al frente del cual se encuentra, con facultades de voluntad y de imperium, con el ejercicio de la potestad pública*”. (23) Concepto que se adapta a las necesidades de nuestro sistema y que en la práctica realizan precisamente las personas que mantienen la dirección del país, supuestamente en beneficio de la sociedad.

Dentro de la Administración Pública, existe una ligera diferencia entre estas dos últimas acepciones, *Servidor Público y Funcionario Público*, identificada aquella a través del rango o función determinable en las actividades de su responsabilidad, es decir, ajustarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo cual dicha diferencia se limita a la gravedad de alguna consecuencia ocasionada por la

(21) Fraga, Gabino.- “Derecho administrativo”.- Edit. Porrúa.- Vigésimo cuarta edición.- México, D.F.- 1985.- pp. 130.

(22) Martínez Morales, Rafael I.- “Derecho burocrático”.- Edit, Oxford university press.- Segunda edición.- México, D.F.- pp. 49.

(23) Ossorio y Florit, Manuel.- “Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales”.- Edit. Heliasta.- Sexta edición.- Buenos Aires, Argentina, 1982. pp. 281.

omisión o comisión en alguna falta, ya que uno y otro merecen gran importancia en su desarrollo cotidiano, y no solo la jerarquía que representan tales vocablos.

Como se ha puntualizado anteriormente, el maestro Gabino Fraga, en su obra titulada "Derecho Administrativo", manifiesta que una de las diferencias de mayor relevancia entre el concepto de funcionario y el de empleado o servidor, es que el funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado o servidor, supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública, agregando que realmente no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado.

Asimismo, el Programa de Separación Voluntaria del año 2003 que nos ocupa, establece como Funcionario Público, a las personas al servicio de la administración pública federal que asumen funciones de iniciativa, decisión y mando con carácter de autoridad y de representatividad de la dependencia o entidad a la que estén adscritos y que ocupen los grupos jerárquicos a que se refiere el Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003. Lo que confirma ese calificativo de supremacía jerárquica sobre los subordinados.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LOS RETIROS VOLUNTARIOS

Es importante aclarar que los diversos programas de retiro “voluntario” fueron creados con motivo de la falta de recursos financieros en la que el gobierno federal se encuentra, es decir, el Estado no tiene dinero para seguir manteniendo la carga de miles de trabajadores bajo su servicio, lo que se traduce en deficiencias trascendentales que afectan a la misma sociedad, consecuencias que trataremos de analizar más adelante. Parte fundamental en la vida de los trabajadores que por años han permanecido, sin exagerar, atados a un modo de vivir ante la subordinación que representa realizar una serie de actividades que puedan producir riqueza encaminada a un objetivo independiente de ellos mismos, ha sido sin duda perseguir una terminación de la relación laboral que por años y años realizaron, para conseguir un retiro digno y compensatorio que les permita cubrir por lo menos sus necesidades primordiales, y en consecuencia continúen perdurando tranquilamente y con honestidad, inclusive que su retiro cubra a sus familias dependientes de aquellos. Por lo cual se considera que una lucha constante de todo trabajador, es retirarse en los tiempos adecuados y oportunos para conseguir su propio objetivo, pero claro esta como siempre cumpliendo y soportando las complicaciones de su trabajo por la explotación que puedan sufrir, aunque no siempre sean reconocidos del gran esfuerzo que realizan por su labor y elemento fundamental del crecimiento de la organización para quien trabajan. En este tenor, se encuentran los trabajadores que laboran en las dependencias de la administración pública federal, los llamados “burócratas”, personas que como cualquier otra buscan dignificar su relación de trabajo, por lo menos al momento de retirarse del servicio activo en favor del Estado, tiempo que de igual forma se ha considerado por los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al que nos lleva el presente estudio. Pero el tratamiento considerado precisamente define el alcance que tales burócratas consiguen por aceptar un plan que el gobierno federal estatuye para justificar su ineficacia social que por años han causado gobierno tras gobierno, es decir, no se trata de señalar a la actual administración, ya que el daño no es originado por aquella, sino una acumulación de errores y tal vez desvíos personales que han provocado se continúen a la fecha con un trato injusto al principio fundamental del derecho al trabajo, y como consecuencia,

una serie de sucesos sociales que ofenden a la sociedad misma, circunstancias que trataremos más adelante, por lo pronto diremos que los retiros de los trabajadores no siempre son libremente voluntarios, ya que la implementación de éstos con Programas dirigidos en “beneficio” de los trabajadores caracterizados como servidores públicos, pueden ocasionar o incluso ya está aconteciendo, en términos de relaciones laborales y sindicales, algunos efectos como los siguientes:

- Disminución del empleo; incapacidad de los contratos colectivos de trabajo; compactación de los tabuladores salariales a la baja; aplicación del servicio civil de carrera; incremento del personal de confianza en detrimento del personal de base, pensionatorio, jubilatorio y de reordenamiento; supresión de prestaciones; adecuación e integración de un nuevo marco jurídico y administrativo en el sector central; posible anulación – en los hechos – del derecho de huelga; desconocimiento y encarcelamiento o asesinato de dirigentes sindicales; uso intensivo de la fuerza armada del Estado y del aparato administrativo del trabajo, para recomponer las direcciones de los sindicatos nacionales estratégicos o para contener los procesos de democratización de los mismos; nuevas formas de contratación; nuevas formas de dominación y control del trabajador y de los procesos de trabajo; nueva cultura laboral; desarticulación de los sindicatos nacionales del gobierno central y eventual; desintegración de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) mediante ejecutorías de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Hacienda requirió, al primer trimestre del 2003, de 9 mil millones de pesos para cubrir la indemnización de 30 mil trabajadores del gobierno federal que optaron por acogerse al Programa de Separación Voluntaria de Servidores Públicos.
- Este pasivo, de acuerdo con el Artículo 3º del decreto de Presupuesto, tendría que amortizarse en 4 años con los ahorros que genere el propio programa de separación voluntaria, significativo por la implicación de haber erogado dicha suma de alrededor de 9 mil millones de pesos.
- El gobierno federal tomó deuda temporal adicional a la aprobada por el Congreso, para cubrir el costo del programa de separación “voluntaria”.

- El 30 de mayo de 2003 que nos ocupa, fue la fecha límite para que los servidores públicos en condiciones de hacerlo se inscriban al programa, En realidad, la cifra de 30 mil trabajadores se incrementó las próximas semanas porque se amplió la fecha de operación, y además duró prácticamente todo el año.
- En promedio genérico, cada uno de los trabajadores recibió 300 mil pesos.
- Los 30 mil burócratas inscritos en el Programa de Separación Voluntaria en principio representaron casi 1 por ciento de los 2 millones 913 mil 22 trabajadores de la administración pública, sin embargo, la plantilla federal se amplió por la incorporación de mil 640 personas en personal de mando y la contratación de 26 mil 958 empleados en distintas categorías. De las plazas creadas 46.7 por ciento corresponde a la categoría de educación, principalmente maestros; 30.6 por ciento es personal de la rama médica, y el 22.7 por ciento restante corresponde a plazas del grupo de fuerzas armadas, seguridad pública y otros.
- Ha sido un programa que hace algunos años fue implementado por la administración pública federal; es una alternativa que se brinda a los trabajadores al servicio del Estado, en el que si deciden ellos voluntariamente retirarse, reciben a cambio una serie de prestaciones económicas.
- Es una figura que ha permitido sobrellevar algunas circunstancias de emergencia, pero que no es tampoco una solución, y mucho menos definitiva, porque finalmente es gente que aún cuando salga con un determinado recurso económico oscilante de entre 150 mil o 200 mil pesos, con la movilidad económica que existe en nuestro país, sólo tendrá asegurado un tiempo determinado, y siempre que sea capaz de insertarse en una actividad con esos mínimos económicos, pero serán las excepciones, no es la generalidad.
- La alternativa del retiro voluntario existe y tampoco hay que descalificarla, pero no es una muestra de equilibrio, de un ambiente sano en el ejercicio de la administración, puede ocasionar acontecimientos sociales inestables.

- Lo deseable es que hubiera oportunidad de agotar la revisión de otros gastos considerados en el presupuesto que no sean verdaderamente prioritarios.

En síntesis, se puede decir que es una salida muy parcial, con denotaciones de insuficiencia; es voluntaria, efectivamente, pero refleja que no estamos en apropiadas condiciones en el ejercicio de la administración.

Bajo esta tesitura diremos que entonces podría ser adecuada la creación o modificación de disposiciones que puedan justamente abarcar un real beneficio de los trabajadores que durante años han ofrecido su esfuerzo a favor de la administración pública federal, disposiciones que no provoquen su vulnerabilidad a futuro, no es que después de haber laborado para el gobierno federal, obligatoriamente los “ampare” el Estado, sino con el apoyo efectivo y estudiado hacia un futuro incierto, se les permita subsistir honestamente, ya que nuestra propia Constitución señala en su artículo 25, la obligación del Estado para garantizar una justa distribución de la economía que permita el pleno ejercicio de la dignidad de los individuos, por ello parte fundamental de la vida laboral de los trabajadores es tener la certeza de un sistema de seguridad social apto para su retiro, principalmente aunado a conseguir su objetivo primordial de pensionarse, pero es precisamente aquí donde el Estado no ha podido asegurar ese equilibrio social en miles de trabajadores que quieren alcanzar una separación digna y justa a su esfuerzo realizado durante tantos años de trabajo.

Entonces diremos que surge una problemática trascendental en el futuro del país, percibida en el régimen de pensiones, actualmente pendiente fundamental que el gobierno federal enfrenta ante las distintas premuras sociales que año con año se complica, como se menciono anteriormente, simple y sencillamente por la falta de dinero, un recurso que sin duda al disminuirse por la ineficacia administrativa y sobre todo por la gran corrupción imperante, afecta de fondo la economía sana de nuestro país, por eso es importante considerar el objetivo real que persiguen los distintos programas de retiros voluntarios, sus consecuencias sociales, económicas y hasta culturales que se derivan tanto actualmente como a futuro, un problema de fondo que corresponde irremediablemente enfrentar y solucionar al Estado, como representante de la misma sociedad, a través de la administración pública federal, que en su forma organizativa crea y delega funciones para mejor proveer sus obligaciones. En tal caso englobada en un sistema que debe cumplir por la encomienda que el pueblo le ha conferido, y como se ha puntualizado, desafortunadamente por la incapacidad

administrativa viciada en la corrupción, ha venido a lesionar un sector importante de la población, identificado básicamente en los trabajadores que desean retirarse con una pensión fortalecida, una problemática que no tan sólo se presenta en aquellos afiliados al propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), sino en los correspondientes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), tema de otro estudio, pero substancialmente relacionado con el que nos ocupa, inclusive actualmente se encuentra en proyecto una iniciativa de la nueva Ley del ISSSTE ante el Congreso de la Unión que discute esta problemática del referido régimen de pensiones en los trabajadores al servicio del Estado, justificada básicamente al llamado sistema de seguridad social que debe cumplirse de acuerdo al mandato Constitucional, y aunque en dicha iniciativa se jacta por los beneficios que puede proporcionar a los trabajadores el servicio del Instituto, tales como el personal, familiar y profesional, creo que podría estar lejos de los mismos, ya que la realidad tangible se determina en los resultados que a lo largo de los años, desde la creación del ISSSTE en 1959, ha menguado tanto en su servicio como en infraestructura, por lo que continuando con el escenario de las pensiones, podemos asimilar el tratamiento que alcanzarán éstas en relación a los trabajadores que actualmente no se han pensionado pero que persiguen tal objetivo, es decir, nuevamente el problema de los recursos financieros alterará el pago de pensiones para aquellos servidores públicos que alcancen esa alternativa una vez cumplido los años de servicio requeridos por la propia Ley de trato, en este tenor, la iniciativa de la nueva Ley evidencia una problemática de carestía en la salud financiera del Instituto y que se agudiza con diversos factores, particularmente el del régimen de pensiones y su cada vez más complicada capacidad económica para sostener a miles de ex-trabajadores pensionados, por ello la urgencia de crear programas que permitan deslindarse al Estado de dicha responsabilidad, considerando que existe un número elevado de jubilados a los cuales se les paga sus pensiones por los trabajadores cotizantes, por lo cual la solución no esta en incrementar más trabajadores que coticen, debido a que su número de asegurados rebasa su capacidad monetaria de cumplimiento para los fines por los que fue creado el ISSSTE.

Bajo estas circunstancias, considerando la importancia que atrae la conclusión de labores de los servidores públicos, se observa una consecuencia trascendental que los pensionados y jubilados representa al momento de finiquitar su relación laboral con alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, ya que si bien es

cierto existe un plan de rescate financiero con motivo de la implementación de los programas de retiro voluntario, también lo es que con el riesgo de alcanzar un inminente desequilibrio en dicha incapacidad financiera con secuelas sociales y económicas, el plan del gobierno federal continúa abarcando su objetivo principal en el tema de las pensiones, inclusive podemos agregar que parte de dicho tratamiento, con la próxima emisión de la iniciativa de un proyecto de Ley del ISSSTE, dirigida a rescatar urgentemente un rubro de índole social y económico que, si no se atiende, las consecuencias serían insostenibles, no quiere decir que con la postura de la iniciativa del proyecto de Ley, aceptemos íntegramente su propuesta, sino la idea es exponer genéricamente su contenido principal para entender la realidad de nuestro país en estos temas indispensables, por lo cual el tratamiento del régimen pensionario considerado en aquel proyecto de Ley, se constituye con base en la creación de una cuenta individual que los mismos trabajadores manejarían a efecto de crear su propia capacidad económica para el momento de ejercer el derecho a pensión, claro esta después de haber realizado la llamada migración al nuevo régimen de pensiones propuesto en la iniciativa de la nueva Ley del ISSSTE, inclusive dentro de dicho proyecto existe el tratamiento de la entrega de un bono de reconocimiento que no es la entrega inmediata de una cantidad de dinero en efectivo, sino el tratamiento de una forma de adquirir una pensión, a través de un “renta vitalicia”, o sea, adquirir su propia pensión que se adicionará a la continuación de sus servicios para el Estado.

II.1) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

Tal vez podemos iniciar con la opinión que mantiene el autor Rosalío Bailón Valdovinos, quien alude comentario radical a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que, antes de citarlo textualmente, diremos que no es una posición que se adopte, sino un elemento de apoyo para entender con mayor objetividad la parcialidad de ciertos autores, *“indubitablemente que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es producto del presidencialismo autoritario que tuvo su origen en el período de Venustiano Carranza, habiéndose orientado la estructura jurídico-política de nuestro país hacia la supremacía de la figura presidencial, debido a que en esa época, se justificaba tal medida política, precisamente, porque la intención fue aglutinar a las fuerzas revolucionarias en torno a la figura presidencial del llamado*

Primer Jefe Constitucionalista, reuniéndose en su persona los tres poderes del Estado, situación que perduró y que ha perdurado a través del tiempo, a pesar de lo que se diga, aunque debemos reconocer que las fuerzas de izquierda han acertado un poco el poder del Presidente de la República. Eso es claro". (24) Esta posición sin duda aumenta la verdadera realidad en la que ciertos autores tratan de determinar el rumbo de una problemática social, apoyándose en la historia política de nuestro país, pero es importante exponerla para entender las acciones que el actual gobierno federal emprende a causa de un déficit financiero.

En el ámbito del servicio público respecto a los trabajadores sujetos de la norma laboral al Servicio del Estado, no se trata de ofrecer una serie de antecedentes de la ley laboral burocrática, el caso se dirige a la forma en la que los trabajadores en estudio se han separado de su trabajo voluntariamente y no precisamente buscando causales de cese, por lo que en el ámbito del retiro laboral para el caso de la administración pública federal, es importante exponer que por años, el derecho al trabajo ha sido una lucha de clases por las cuales se ha dividido la repartición de las ganancias y como consecuencia surgiendo una explotación para aquellos que ofrecen su mano de obra, inclusive su capacidad intelectual, aunado a la gran necesidad por obtener un pago que permita sobrevivir, ya lo dice el gran autor y emérito catedrático Dr. José Dávalos Morales, en su obra "un nuevo artículo 123, sin apartados" señalando que desde la época precolonial existían personas ofreciendo sus servicios de trabajo para subsistir, citando una carta de Hernán Cortés al puntualizar "*Hay en todos los mercados y lugares públicos de la dicha ciudad, todos los días, muchas personas trabajadoras y maestros de todos los oficios, esperando quien los alquile por sus jornales*" (25), observándose que desde tal época los trabajadores emprendían una lucha para subsistir a cambio de un precario pago y jornadas excesivas de trabajo, amén de lo que representaban para el peculio de quienes los contrataban, no obstante es necesario comentar que todos estos acontecimientos sientan las bases para el surgimiento de nuevas disposiciones que en la actualidad permiten entender el valor indispensable por el que se constituyen diversos derechos y obligaciones de los trabajadores, los cuales son coartados en ciertos momentos a partir de que los

(24) Bailón Valdovinos, Rosalío.- "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada".- www.Editorialpac.com.- ISBN. 970-646-315-1.

(25) Dávalos Morales, José.- "Un nuevo artículo 123 sin apartados".- Edit. Porrúa.- Tercera edición.- México, D.F.- 1998.- pp. 4.

trabajadores son excluidos injustamente con la implementación de planes que el gobierno federal crea para justificar ineficacias en su administración.

De igual forma y después del surgimiento de las Constituciones de 1824 y 1857, surge el Código Civil de 1870 primer instrumento que contempla el retiro de los trabajadores a sus actividades, cuando al referido trabajador se le daba el derecho a renunciar al empleo sin tener responsabilidad, pero sin derecho a recibir prestación alguna, por lo que el autor Dr. José Dávalos Morales, en su obra “un nuevo artículo 123, sin apartados”, haciendo alusión al contenido del Código Civil de 1870, señala que *“el trabajador podía renunciar al empleo sin tener responsabilidad, pero sin derecho a recibir prestación alguna”* (26), lo cual muestra, aunque desde un aspecto civilista, un antecedente claro de represión, al momento de que se les “otorga” a los trabajadores el derecho a renunciar al empleo, entendiendo que es decepcionante que las personas más explotadas desde siempre han sido ofendidas por quien tiene el poder para realizarlo, entonces podemos mencionar que la separación o retiro voluntario que los trabajadores de las diversas dependencias de la administración pública federal deciden aceptar, como los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede ocasionar un desconcierto social sin precedente a largo plazo en perjuicio de la misma sociedad, como lo señala el Dr. José Dávalos Morales, en su obra antes referida, en el sentido de que *“tal vez el Estado mexicano no esté, en este momento, en posibilidades de garantizar a los trabajadores todas las condiciones necesarias para hacer frente a las repercusiones que en su vida diaria tiene el actual problema económico; lo que sí se puede asegurar a los trabajadores ahora, y no como una medida compensatoria, sino de franca justicia, es la igualdad de trato a toda la clase trabajadora en los ordenamientos del trabajo, a partir de la Constitución”* (27), pero son circunstancias que se expondrán con posterioridad.

(26) Dávalos Morales, José.- “Un nuevo artículo 123 sin apartados”.- Edit. Porrúa.- Tercera edición.- México, D.F.- 1998.- pp. 15.

(27) Dávalos Morales, José.- “Un nuevo artículo 123 sin apartados”.- Edit. Porrúa.- Tercera edición.- México, D.F.- 1998.- 250 pp.

II.2) Jubilación

Uno de los aspectos que indudablemente persigue el Programa de Separación Voluntaria 2003, es el tratamiento que se deriva en los trabajadores retirados cuando alcanzan su *jubilación*, pero para entrar en este estudio es necesario iniciar ofreciendo diversos conceptos de este vocablo con el fin de entender a mayor precisión el estudio que nos ocupa, por lo que el autor Rafael I. Martínez Morales, en su obra “*Derecho burocrático*”, define a la *jubilación* de la siguiente manera: “*terminar una relación laboral prolongada, por razones de edad o decrepitud, con derecho a pensión. Según el art. 60 de la Ley del ISSSTE, tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios; en ambos casos se exige un tiempo igual de cotizaciones al instituto, cualquiera sea la edad*”. Y continúa agregando “*la jubilación da derecho al pago de una cantidad equivalente a 100% del sueldo y percepción que comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado del último sueldo antes de causar baja*” (28). De acuerdo con este concepto se considera a los trabajadores que decidan terminar su relación laboral con alguna de las dependencias de la administración pública federal y que por supuesto hayan cumplido los años de servicio que la propia normatividad correspondiente señale para este tipo de tratamiento, por lo que la jubilación como derecho consagrado en la Ley correspondiente, significa una aspiración que los servidores públicos de la administración pública federal persiguen a efecto de concluir sus servicios a favor del Estado y dignificar su posición de bienestar a favor de su familia y del propio trabajador, para asegurar su futuro de subsistencia. En tal caso el derecho de obtener un derecho tangible como lo es la jubilación, actualmente se observa relativo por la situación económica por la que esta pasando los obligados a pagar dicha obligación, ya que como sabemos, el dinero utilizado para pagar miles de pensiones por jubilación, se encuentra cargado a los subsidios que se otorgan con el presupuesto federal y definitivamente la aportación de los trabajadores es menor por cuanto a su capacidad de porcentaje, por lo que esta problemática financiera se encierra en el crecimiento de pensionados por jubilación, ya que a mayor número de personal que se jubile, menor la capacidad del gobierno para sostener el

(28) Martínez Morales, Rafael I.- “Derecho burocrático”.- Edit. Oxford.- Segunda Edición.- México, D.F.- 2004.- 55 pp.

régimen de pensiones, esto es, el problema de las pensiones por jubilación se ha incrementado con un riesgo enorme de suspensión, y no porque el mismo gobierno federal lo promueva en tales términos, sino la realidad que se observa es perceptible en el sentido de que las acciones implementadas por la actual administración mediante planes de austeridad, recortes presupuestales y particularmente la creación de programas de separación voluntaria de los servidores públicos, lo que demuestra la gravedad que presenta el referido régimen de pensiones, inclusive si recordamos que este tipo de vicisitudes han sido ocasionados desde administraciones anteriores, tal vez por la mala organización que se ha realizado o hasta el virus que nos ha prohibido avanzar en el progreso, la corrupción. Pero no es el caso analizar a fondo esta gravedad, el problema real actual lo tenemos en perjuicio de la propia sociedad, por ser parte de la misma.

El Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin duda representa un pilar fundamental del derecho principal de los servidores públicos al Servicio del Estado, prerrogativas que ciertamente se han modificado en decadencia en una realidad social, ya no por las reformas que pueda sufrir dicha Norma, sino por una precaria solvencia que alcanzan los trabajadores que se jubilan, aunado a una posible crisis económica del país. En este tenor surge lo que se ha mencionado anteriormente, la nueva Ley del ISSSTE como proyecto de posible solución a la problemática del régimen de pensiones, esto es, una iniciativa que el Senador Joel Ayala Almeida, presenta ante el Congreso de la Unión, y que define el propósito de reestructurar la actual legislación que tutela a los inscritos en dicho régimen, por lo que su propuesta se encierra en deslindar al gobierno de la responsabilidad del pago de pensiones, es decir, no se trata de que el Estado omita dicha obligación, sino que el proyecto se basa en que los propios trabajadores activos manejen principalmente sus propias aportaciones a través de una cuenta de ahorro individual, que les permita obtener ciertos rendimientos dirigidos al mismo objetivo de obtener una pensión, desde luego el Estado como principal rector de las cuentas, participa en menor financiamiento que le permita sanear su capacidad económica y como tal utilizar su presupuesto público social con mayor efectividad en otros rubros sociales. Estas cuentas individuales, alude el proyecto, pretende fortalecer presuntamente el valor adquisitivo de la carestía del país, ya que se habla de la participación de movimientos de inversión que les otorgue ganancias directas a su cuenta, no se trata de que cada trabajador maneje sus movimientos de manera

personal, es decir, se trabajarán en conjunto todas las cuentas para sumarlas en la inversión que se pretende participar, aunado a ello, se permitirá compactar aportaciones tanto del propio ISSSTE como del IMSS pertenecientes al mismo trabajador, o sea, las cuotas de aportación que el servidor público activo obtenga, de un Instituto y otro, se aportarán directamente a dichas cuentas para fortalecer su inversión que a futuro les asegure un retiro con pensión altamente retribuable, ya que se acumularían intereses en toda su vida laboral y que el propio trabajador decidirá el momento de retirarse, siempre que cumpla los mínimos requeribles para dicho retiro, por lo que se abre la posibilidad de que se beneficie a trabajadores con menos de quince años de servicio, inclusive se cita textualmente sobre este respecto:

“Para los que han trabajado menos de 15 años, se siguió la lógica del artículo 63. Se propone un incremento gradual en la pensión partiendo de 3.33% para quienes tienen un año de cotización. Este monto se incrementa en 3.33% por cada año de cotización hasta llegar a 50% del salario base para los que tienen al menos 15 años de servicio. Para los trabajadores que caigan bajo los supuestos de más de uno de los criterios mencionados de la ley vigente se les aplica el que más les convenga”. (29)

Por eso el proyecto de propuesta va más allá de una simple reforma a las disposiciones normativas, comprende una transformación medular a la actual Ley del ISSSTE, una forma de constituir un cambio social determinante en la vida de los trabajadores al servicio del Estado, que no sabremos si es la correcta hasta en tanto se presente los primeros efectos de su aplicación, en caso de aprobarse.

II.3) Pensión

El tratamiento de este elemento en la vida de los servidores públicos, de la misma manera que el punto anterior, merece otorgarle una definición formal que los autores ilustres nos proporcionan, como nuevamente es el caso del respectivo Rafael I. Martínez Morales, al exponer que el vocablo *pensión* se define como *“cantidad de dinero que se paga con regularidad a una persona en razón de haberse colocado en uno de los supuestos previstos en el sistema de seguridad social, tales como años de*

(29) Ayala Almeida, Joel. “Iniciativa con Proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.- Congreso de la Unión.- México, D.F. 2006.

servicio, edad avanzada, accidente, enfermedad, orfandad o viudez". (30) Un concepto que integra en mayor exactitud la formación de elementos establecidos en la normatividad correspondiente, o sea, el derecho establecido por haber cumplido con el lapso de años y/o requisitos que establece la normatividad para otorgarle una cierta cantidad de dinero permanente después de haber decidido retirarse de una relación laboral y que inclusive beneficia a los familiares del trabajador principal. En este sentido debemos entender que el pago de pensiones que el gobierno federal eroga para cumplir con dicha obligación, se observa en riesgo de afectación para continuar concediéndole a favor de los pensionarios, ya que como se ha explicado en líneas anteriores, la problemática del régimen de pensiones se encuentra en la falta de recursos económicos en la que el ISSSTE se encuentra, ya que no podemos entender el nivel de subsistencia que mantienen los ex-trabajadores por el promedio de vida que tiene dichas personas, es decir, se considera que a mayor tiempo de vida de las personas, se eleva el gasto público con recursos financieros reducidos.

Por lo que el problema de las pensiones al encontrarse inmerso en el tratamiento de los programas de separación voluntaria que ha implementado el gobierno federal, representa el punto medular de aquellos para continuar registrándolos, entonces al iniciar un convencimiento de separación en miles de trabajadores, constituye una forma de recuperar el gasto social que no agrave a la economía del país, y como consecuencia alejarse de una afectación directa que puede perjudicar principalmente a la propia sociedad. Entonces si el pago de pensiones cada vez puede significar una carga para el Estado por la insuficiencia de dinero, debemos considerar que una posible solución se encontraría en reactivar la economía bien dirigida, con una organización adecuada que no desvíe la captación del gasto público en otros rubros de menor prioridad y con ello sanear esa problemática, pero sin dejar de observar que los intereses del país no tan sólo se reduce en la aplicación de programas endebles o de emergencia para justificar la ineficacia de una obligación, sino en las necesidades primordiales de los ex-trabajadores que dejaron años de trabajo en favor de su patrón para conseguir una anhelada percepción de dinero colocada en la pensión. Por lo tanto, los programas de separación o retiro voluntario, son un instrumento más de soporte para solucionar el actual régimen de pensiones y que si bien es cierto ofrecen el atractivo de pagar una compensación económica adicional a la pensión, también lo es que las consecuencias de un número elevado de retiros de trabajadores al servicio del Estado, puede ocasionar dimensiones sociales y económicas de diversa magnitud

que los propios ex-burócratas desafortunadamente puedan sufrir en perjuicio de su subsistencia, y que también afectaría a su familia, la cual en la mayoría de los casos depende de aquellos.

II.4) El Programa de Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal, en el año 2001

Como se ha mencionado con antelación, la problemática que se presenta con el régimen de pensiones ha venido a implementar medidas emergentes por el gobierno federal que puedan amortiguar el déficit financiero que existe actualmente en este rubro, por lo que atendiendo a las acciones que el Estado propone, tenemos el tratamiento de los programas federales que se dirigen a los servidores públicos, esto es, promover el retiro de miles de trabajadores que por años fueron participes de una relación laboral con alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, bajo estas circunstancias se establece la *“Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo en la administración pública federal”*, en el año 2001, precisamente una forma de iniciar la presente administración con un proceso de austeridad en el gasto público social, ya que de acuerdo al plan nacional de desarrollo 2001-2006, con el propósito de crear una economía sana que permita un progreso adecuado del país, con “dignificación” de las personas al querer iniciar un negocio propio, se determina continuar con los Programas de Retiro Voluntario en el año 2001, y en ese sentido definir el rumbo del país en este aspecto. Por lo cual la emisión de dicha Norma representa el inicio de un plan de austeridad materializado en los servidores públicos considerados como personal operativo que presten sus servicios para la administración pública federal centralizada y diversas dependencias y entidades señaladas en la propia Norma. Asimismo y alternadamente surgen **Normas de retiro con apoyo económico y características específicas de pensión**, mismas que se refirieron con el principal estudio que nos ocupa, por lo que considerando la relevancia de su desarrollo, se emitió la Norma que regula el Programa de Retiro Voluntario del Personal Operativo en la Administración Pública Federal y sus correlativos programas:

(30) Martínez Morales, Rafael I.- “Derecho burocrático”.- Edit. Oxford.- Segunda Edición.- México, D.F.- 2004.- 65 pp.

OBJETIVO. *“Promover y apoyar el retiro del personal al servicio del Estado, con el fin de optimizar el gasto relativo al Capítulo 1000 “Servicios Personales”, preservando el adecuado cumplimiento de las funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”* (31)

Bajo este tratamiento se presenta la necesidad de fomentar qué servidores públicos con las características requeridas decidieron concluir su relación laboral con la administración pública federal, pero siempre sin descuidar el buen cumplimiento de las actividades que las dependencias o entidades participantes realicen, es decir, desde este momento se pudo revisar limitantes para autorizar a los trabajadores que decidieron incorporarse al Programa. Y a diferencia de los dos programas emitidos paralelamente al de trato, en uno de ellos se observa que se consideró a personal que por su edad y/o tiempo de servicios tenían derecho a obtener una pensión o jubilación, y en el otro programa, a los trabajadores de trato especial con reconocimiento de antigüedad por los servicios prestados bajo el régimen de “lista de raya” con nombramiento a partir del 1º de enero de 1975. Sin duda una peculiaridad específica para cada uno de los programas, ya que el primero de los programas al que nos ocupa en el presente estudio, consideró particularmente los años de servicios a partir de más de seis meses y hasta 27 para mujeres y 29 para varones, sin ninguna compensación económica adicional; en el caso del segundo programa referido, comprende además del derecho a alcanzar una pensión o jubilación de acuerdo a los años de servicio, una cantidad económica adicional, por lo que el tercer programa aludido, considera a personal de “lista de raya” pero con características específicas.

ÁMBITO DE APLICACIÓN. *“La presente norma es aplicable en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Órganos Administrativos Desconcentrados, la Procuraduría General de la República, las Oficinas de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Tribunales Administrativos. Para las entidades del sector paraestatal que rigen sus relaciones laborales conforme a lo previsto por el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, la*

(31) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

presente norma tendrá carácter de marco de referencia, siendo responsabilidad de cada dependencia coordinadora de sector instrumentar lo procedente para su aplicación, conforme a las características presupuestarias de cada entidad en los términos del Artículo 6 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”. (32)

Este contenido no tiene mayor problema de explicación, ya que es claro que las dependencias y entidades involucradas para aplicar los programas correspondientes, ordinariamente se aplicaron en las establecidas por el contexto de cada Norma del Programa de Retiro respectivo, pero puntualizando desde este momento que el presupuesto utilizado para la liquidación de los trabajadores que se incorporaron al programa de retiro, es decir, el dinero que se pagó a los servidores públicos que concluyen su relación laboral con la administración pública federal, debió pertenecer a la propia dependencia o entidad responsable de llevar a cabo la aplicación de los programas de retiro voluntario, salvo que haya existido insuficiencia de recursos.

SUJETOS DE LA NORMA. *“Los sujetos de la presente norma, serán los servidores públicos considerados como personal operativo de base en el Tabulador General de las Dependencias del Gobierno Federal, el personal operativo de confianza y el de enlace hasta el nivel MC07 inclusive o equivalente, conforme el Tabulador de los Puestos de Enlace, que tengan un antigüedad mínima de **seis meses** de servicio en la dependencia de su adscripción.*

Queda excluido el personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano; el personal docente y directivo de los modelos de educación básica, media superior y superior; el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines; el personal militar de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional; el personal de seguridad pública, así como las personas que presten sus servicios en las dependencias, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal mediante contrato de servicios profesionales por honorarios”. (33)

(32) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

(33) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

Haciendo una breve observación a los Sujetos de la Norma, inclusive en las que se emitieron en los años posteriores objeto de nuestro estudio, se encontró la exclusión permanente de personal específico, lo que demostró una características usual de dichos programas, cuando señalan que debe cuidarse el eficaz cumplimiento de las funciones de la dependencia o entidad, esto es, debido a la importancia que representa ciertas funciones de servidores públicos, como es el caso de los docentes y militares en activo, a quienes se restringe la accesibilidad de autorizarles su incorporación. Por otra parte, en el *programa pensionario de trato especial* se maneja a personal de confianza, aclarando circunstancias específicas en el personal de “listas de raya” referido, como aquellas en las que sus condiciones de salud física o mental, les impidan el desarrollo normal de sus funciones y los que sean mayores de cincuenta y cinco años y que el reconocimiento de antigüedad sea requisito indispensable para pensionarse, asimismo, el personal que sea incorporado al “Programa de Retiro Voluntario de Pensión con Apoyo Económico del Personal Operativo de la Administración Pública Federal”, lo que representó un beneficio para tales trabajadores; en este sentido el *programa de pensión con apoyo económico*, de igual forma incluye adicionalmente al personal operativo de confianza.

RESPONSABLES DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA. *“Los responsables de la aplicación de la presente norma serán los Titulares de las dependencias antes mencionadas, los Oficiales Mayores, Directores Generales de Recursos Humanos, Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes y, los servidores públicos a quienes se delegue la facultad correspondiente, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables”.* (34)

Sin mayor preámbulo, en los tres programas de retiro en el año 2001 (de retiro voluntario, pensionario de trato especial y de pensión con apoyo económico), se observó las mismas características en las personas encargadas como responsables de la aplicación de las disposiciones que señala la Norma, desde luego finalmente sabemos que el personal operativo de las unidades administrativas pertenecientes a la administración pública federal, fueron los que reunieron en la practica la documentación conforme a los requisitos requeridos.

(34) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA NORMA.

- 1. Las dependencias a que se refiere el segundo apartado, podrán establecer programas de retiro voluntario financiados con economías de su presupuesto autorizado, incluidas las generadas por la cancelación de las plazas incorporadas a dichos programas, siempre que cumplan con los supuestos de la presente Norma; debiendo informar a la Secretaría, los términos en los que se llevaron a cabo los citados programas.*

Como es de observarse el presupuesto con el que se llevaron a cabo la aplicación de los programas de retiro, son cumplimentados con recursos propios de la dependencia o entidad que aplica en particular la Norma (unidad administrativa presupuestaria) a sus trabajadores, incluyendo recursos que se deriven de las mismas plazas canceladas en dichas unidades administrativas, esto con la finalidad de cubrir cabalmente el finiquito que le corresponda al servidor público incorporado al programa de retiro voluntario; pero existiendo una excepción para los casos en los que a la unidad administrativa se le agoten sus recursos para continuar aplicando los programas, situación que deberá informar con anticipación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que analice la posibilidad de otorgar los recursos necesarios que puedan cubrir dicho compromiso.

- 2. Quedan excluidos de este Programa los servidores públicos que de acuerdo a su edad y/o años de servicios tengan derecho a pensión o jubilación al momento de solicitar su retiro voluntario; en razón de que están considerados en la Norma específica para estos efectos.*

Los servidores públicos exceptuados son aquellos que decidieron incorporarse al *programa de retiro voluntario de pensión con apoyo económico*, anteriormente referido, y esto en razón de que dicho programa estableció una compensación económica, en los casos que el trabajador se pensionara por jubilación, 28 años de servicio para mujeres y 30 para varones.

- 3. Corresponde al Titular de cada dependencia, a través de la Oficialía Mayor o de su equivalente, aplicar el Programa considerando los criterios siguientes:*

3.1 La autorización de las solicitudes (anexo 1) estará a cargo de los titulares de las unidades administrativas presupuestarias de adscripción correspondientes, los cuales considerarán sobre la base del puesto y la continuidad del servicio, el periodo necesario para autorizar la solicitud.

Para estos casos se refirió al personal que hubiese estado anteriormente con algún tipo de licencia que haya interrumpido la continuidad de servicios laborales ante alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, por ello la necesidad de revisar la cantidad de años de servicio que tenga el solicitante, descontando aquellos en los que se encontró con licencia y como tal sumar los periodos de antigüedad real, a fin de autorizar la petición, por lo que en estas circunstancias, se agrega como ejemplo el formato que se entregó como solicitud:

Anexo 1	SOLICITUD DE INCORPORACIÓN AL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO		
DATOS GENERALES DEL SOLICITANTE			
NOMBRE:	_____		
	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE (S)
DOMICILIO PARTICULAR:	_____		
ADSCRIPCIÓN:	_____		
	UNIDAD ADMINISTRATIVA	DIRECCIÓN DE ÁREA	
	SUBDIRECCIÓN DE ÁREA	DEPARTAMENTO	
UBICACIÓN DEL CENTRO DE TRABAJO:	_____		
R.F.C.	_____	CLAVE DE PAGO:	_____
PUESTO:	_____	AÑOS DE SERVICIO*:	_____
FECHA DE INGRESO AL SECTOR PÚBLICO*:	_____		
FECHA DE INGRESO A LA DEPENDENCIA O ENTIDAD*:	_____		
	LUGAR Y FECHA _____		
Hago constar que los datos que anteceden son verdaderos y que conozco el contenido y alcance del Programa de Retiro Voluntario.			
	_____ Firma del Solicitante		
*Anexar documentación que compruebe la antigüedad del servicio.			

3.2 En todos los casos deberá cuidarse que la aplicación del Programa no afecte o perjudique el eficaz cumplimiento de las funciones de la dependencia, asimismo tomar en consideración que exista la suficiencia presupuestaria que permita cubrir las compensaciones económicas correspondientes.

Como se estableció en este punto de la Norma, una de las razones por las que se restringió la incorporación al programa de diverso personal con características específicas, es precisamente cuidar que no se afecte o perjudique el eficaz cumplimiento de las funciones de la administración pública federal, así como cubrir el programa de separación voluntaria principalmente con recursos de las misma dependencia o entidad correspondiente.

4. El personal que se incorpore al Programa tendrá derecho a una compensación económica, en consideración a los años de servicio y el nivel de remuneraciones asignado, cuyo monto será equivalente a:

4.1 Tres meses de sueldo mensual bruto, que para efectos de la presente norma se integra por: sueldo tabular, despensa, previsión social múltiple y el quinquenio correspondiente, así como la compensación garantizada tratándose de los niveles 27Z al MC07 del Tabulador de los Puestos de Enlace o equivalente.

4.2 Veinte días de sueldo mensual bruto, sobre la base del punto anterior por cada año de servicio.

4.3 Cuando el servidor público tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicios efectivos prestados, doce días más de sueldo mensual bruto, sobre la misma base, por cada año de servicio.

4.4 Parte proporcional de aguinaldo y prima vacacional. Al personal que no haya recibido el beneficio del pago de la prima vacacional y aguinaldo, se le deberá cubrir la parte proporcional que le corresponda (Anexo 2)

Y para efectos de ejemplificación, se expone el formato que se formalizó para calcular el importe de la compensación por retiro voluntario, así como para determinar la parte proporcional de aguinaldo y prima vacacional:

Anexo 2

CÁLCULO PARA DETERMINAR EL IMPORTE DE LA COMPENSACIÓN POR RETIRO VOLUNTARIO

SUELDO BRUTO MENSUAL	X	NÚMERO DE DÍAS DE COMPENSACIÓN	=	IMPORTE BRUTO DE LA COMPENSACIÓN	-	IMPUESTO SOBRE LA RENTA ART. 80 8º PARRAFO DE LA L.I.S.R.	=	IMPORTE NETO DE LA COMPENSACIÓN

30								

NOTAS:

- 1) Para fines de cálculo de compensación de retiro, cada mes se considerará de 30 días.
- 2) El Artículo 80 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a su vez está relacionado con la fracción X del Artículo 77 de la citada Ley.
- 3) En el concepto de Sueldo Bruto Mensual se deberán sumar al sueldo tabular los Importes que correspondan a las prestaciones de Despensa, Previsión Social Múltiple y Prima Quinquenal, así como la compensación tratándose de los Niveles 27Z al MC07 del Tabulador de los Puestos de Enlace.
- 4) La pensión alimenticia se descontará del importe bruto de la compensación sólo Si se encuentra determinada en porcentaje en el orden judicial correspondiente.

CÁLCULO PARA DETERMINAR LA PARTE PROPORCIONAL DE AGUINALDO

SUELDO TABULAR MENSUAL	X	40 / 24 (QUINCENAS)	X	No. DE QUINCENAS LABORADAS

30				

CÁLCULO PARA DETERMINAR LA PARTE PROPORCIONAL DE PRIMA VACACIONAL

SUELDO TABULAR MENSUAL / 30 x 5/12 (QUINCENAS) x No. DE QUINCENAS LABORADAS

4.5 En adición a lo anterior, se otorgará una compensación para el personal que se incorpore, conforme a la tabla siguiente:

<u>ANTIGÜEDAD</u>			<u>IMPORTE SUELDO MENSUAL BRUTO</u>
Más de 6 meses	a	1 año	1 mes
Más de 1 años	a	3 años	2 meses
Más de 3 años	a	6 años	3 meses
Más de 6 años	a	9 años	4 meses
Más de 9 años	a	12 años	5 meses
Más de 12 años	a	15 años	6 meses
Más de 15 años	a	18 años	7 meses
Más de 18 años	a	21 años	8 meses
Más de 21 años a 27 en las mujeres y 29 en los varones			9 meses

5. En el supuesto de que las dependencias u órgano administrativo desconcentrado no contaran con economías, o tales economías fueran insuficientes, la Secretaría, previo análisis, podrá proporcionar los recursos necesarios para llevar a cabo el Programa, conforme a las disponibilidades presupuestarias del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas. Para tal efecto, las dependencias deberán presentar el proyecto de aplicación del Programa a la Secretaría, quien emitirá el dictamen correspondiente.

Los remanentes de los recursos para cubrir la compensación económica otorgados por la Secretaría para la aplicación del Programa, deberá ser reintegrados a más tardar a los 30 días naturales de concluido éste. El incumplimiento de dicha disposición, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Este punto de trato estableció la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para auxiliar a las dependencias o entidades de la administración pública federal en los caso que no cuenten aquellas con recursos o sean insuficientes para cumplir con el pago de la incorporación del programa de retiro voluntario, y en caso de existir remanentes se debió regresar a la misma Secretaría. Habría que aclarar que en

dicha exposición se alude a la anterior disposición normativa de responsabilidades, ya que actualmente la norma vigente para los servidores públicos en este rubro es la Ley Federa de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

6. *La compensación económica que corresponda deberá cubrirse mediante un pago único y a la recepción del pago se tendrá por terminada la antigüedad en el servicio al Estado, para efectos de asignación y pago de primas quinquenales por años de servicio.*

6.1 *Previo el pago de la compensación económica, el personal inscrito en los programas de retiro voluntario cuya solicitud sea autorizada deberá presentar su renuncia al puesto y plaza que venía desempeñando en la Administración Pública Federal (Anexo 3).*

Para lo cual y a manera de ilustración nuevamente se ejemplifica con el formato correspondiente:

Anexo 3

RENUNCIA

ME PERMITO PRESENTAR A USTED MI RENUNCIA CON CARÁCTER IRREVOCABLE AL PUESTO DE _____ (PLAZA) _____ QUE VENIA DESEMPEÑANDO EN LA (Unidad Administrativa Presupuestal de Adscripción). A PARTIR DEL ____ (Día, mes y año), POR ASÍ CONVENIR A MIS INTERESES, AL HABERME INCORPORADO AL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO INSTITUIDO POR LA SECRETARÍA (Nombre de la Secretaría), EXPRESANDO MI PLENA CONFORMIDAD CON LOS TÉRMINOS DEL PROGRAMA ESPECIFICADO.

NOMBRE Y FIRMA
R.F.C.

6.2 En el caso de los trabajadores de base con licencia para ocupar una plaza de confianza que opten por su incorporación a los Programas, la compensación será con base al puesto que cubra al presentar su solicitud, pero renunciará a ambas plazas.

Dentro de los puestos que se ocupan en la administración pública federal, existe el derecho de que en los casos de que la plaza que se mantenga con nombramiento definitivo o de base, se podrá solicitar licencia para ocupar otra con distinto nombramiento que regularmente es de mejor retribución, de manera parcial, pero es en este momento cuando el servidor público al solicitar su retiro voluntario, tiene la opción de concluir sus servicio para el Estado y pensionarse o jubilarse con la última que mantenía activa, pero renunciando a las dos plazas.

6.3 Las dependencias deberán cancelar las plazas del personal que se incorpore al programa, en la misma fecha en que se dé la baja del servidor público.

Estas plazas que se cancelan son regularmente reportadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante un informe que rinde la dependencia o entidad correspondiente, pero también dichas plazas canceladas son utilizadas para cubrir como recursos, en el cumplimiento del pago que cubra el programa de retiro voluntario correspondiente.

7. El pago de la compensación económica es independiente de los beneficios a que tenga derecho el personal en materia de seguridad social que otorga el ISSSTE, conforme a su Ley.

Claro esta que dichos beneficios se concretizan a los servicios de asistencia médica y demás prestaciones que perduran una vez que se pensionan o jubilan los servidores públicos correspondientes.

8. Tratándose de personal que haya decidido su incorporación al Programa y que falleciere después de firmar su renuncia y antes de recibir la compensación económica respectiva, ésta se cubrirá a sus beneficiarios

debidamente acreditados, sin perjuicio de los derechos de seguridad social en los términos de la Ley del ISSSTE.

9. *La Oficialía Mayor de cada dependencia o su equivalente en el órgano administrativo desconcentrado, deberá dar a conocer a los trabajadores operativos de base y de confianza la instauración del Programa a que se refiere esta norma, así como cumplir el procedimiento de carácter obligatorio.*
10. *Los servidores públicos que se incorporen o hayan sido incorporados a programas de retiro voluntario, podrán ingresar nuevamente a la Administración Pública Federal Centralizada, previo dictamen de la Secretaría.* ⁽³⁵⁾

Finalmente uno de los beneficios que realmente podrían haber aprovechado los servidores públicos que concluyeron su relación laboral con alguna de las dependencias o entidades de la administración pública federal, es haber reingresado al servicio del Estado, pero sin ninguna conservación de antigüedad, es decir, principiar la creación de derechos a través de los servicios correspondientes, pero sabemos que difícilmente algún ex-trabajador reingresaría al servicio del Estado, bajo estas características sin algún interés, sino porque el propio gobierno federal busca precisamente la disminución de servidores públicos para cumplir con el gasto público social, además de la implementación de diversas acciones de rescate financiero. Por lo que los programas de retiro que paralelamente se estudiaron con el que nos ocupa, determinan su contenido tan sólo en una diferencia específica principal, la compensación económica adicional.

II.5) El Programa de Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal, en el año 2002

En continuidad al plan de desarrollo que la actual administración presentó para justificar la inestable capacidad financiera para cumplir con sus obligaciones sociales,

(35) "Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal".- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

se presenta la implementación del siguiente programa de retiro voluntario para el año 2002, con efectos normativos que nuevamente considera la salida de los servidores públicos que hayan decidido acogerse a tal disposición, que a decir en términos correctos se emite como "Norma que Regula el Programa de Retiro Voluntario del Personal Operativo de la Administración Pública Federal", y que se emite conforme a diversa fundamentación establecida en los artículos 31 fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 5º, y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 3º del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 5 y 43 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2002 y 63 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de legalizar su emisión y darle una secuencia a los fines que el gobierno federal persigue, pero que como lo hemos descrito con antelación, se busca disminuir el gasto público social que el Estado no puede sostener. Por lo que en atención a su estructura y contenido se manejan de igual forma que la del año anterior, el siguiente contenido:

- a) **Objetivo.** *"Promover y apoyar el desarrollo productivo individual de los servidores públicos que deseen separarse de la Administración Pública Federal, así como coadyuvar con las acciones tendientes a **avanzar en la eficiencia y racionalidad del gasto público en Servicios Personales; preservando el adecuado cumplimiento de las funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**"* (36)

Como observamos, desde el momento que la propia Norma en estudio establece que su objetivo se basa en apoyar y promover a los servidores públicos que decidan separarse de la administración pública, esto es, de su trabajo laboral que por años han mantenido para preservar su sostenimiento y las de sus familias y que además se realice para que se logre un desarrollo productivo individual, crea un estigma de inseguridad, ya que si bien es cierto que se habla de una decisión voluntaria de aquellos trabajadores para separarse de su empleo, también lo es que dicho retiro conlleva una pretensión de convencimiento cuando se esgrime un supuesto apoyo e

(36) "Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal".- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

impulso en el progreso de los trabajadores cuando “han decidido” separarse de su trabajo para desarrollarse individualmente a mejores perspectivas, pero si analizamos con precisión estaremos entendiendo que el objetivo real se establece cuando se describe en avanzar en la eficiencia y racionalidad del gasto público de los servicios personales, es decir, es notorio que el propio gobierno federal persigue aminorar la carga del gasto público, desde el momento en que reitera el *racionalizar* dicho gasto público, una manera de limitar la carga que genera atender las distintas obligaciones financieras sociales y con ello disminuir el costo que representa el presupuesto establecido para este rubro, o sea, atendiendo al “plan de austeridad y rendimiento del gobierno federal”, que provoca sin duda el despido masivo de empleados al servicio del Estado. En este sentido el objetivo planteado en la presente Norma de retiro voluntario, es otro instrumento más que el gobierno federal ha implementado para llevar a cabo sus estrategias de aminorar el gasto social a costa de la pérdida miles de trabajadores que tal vez no encontrarán otra oportunidad de trabajo que les permita continuar subsistiendo personalmente, sin olvidar a sus familias a quien sostienen, porque al depender de ellos también se verían afectadas en sus diversas necesidades, aunque exista en esta norma la posibilidad que los contraten en otras dependencias de la administración pública federal, pero desde luego entender que los programas de separación voluntaria son implementados para adelgazar el presupuesto utilizado en programas sociales, especialmente en los dirigidos a sostener pensiones de miles de servidores públicos que representan una gran carga financiera para el gobierno federal debido a la insuficiencia monetaria por distintas causas.

b) Ámbito de aplicación. *“La presente norma es aplicable en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Órganos Administrativos Desconcentrados, la Procuraduría General de la República, las Oficinas de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Tribunales Administrativos; así como en las entidades que rigen sus relaciones conforme a lo previsto por el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional”.* (37)

(37) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

Como es de observarse las Secretarías de Estado son las principales dependencias que se consideran en la aplicación de tales programas de retiro, en virtud de entender las encomendadas en donde se carga la mayor cantidad de presupuesto que el gobierno federal utiliza en sus obligaciones sociales, seguida de sus organismos desconcentrados como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, el Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Consejo Nacional del Deporte, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional de Agua, entre otros, sin dejar de lado el resto de las entidades que rigen sus relaciones laborales de acuerdo al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde podemos entender que si el concepto de entidad en el derecho federal mexicano se usa como sinónimo de organismo paraestatal o descentralizado, estamos hablando de excluir aquellas paraestatales que se rigen por el apartado A del mismo ordenamiento legal indicado y que tienen relación directa con la administración pública federal.

c) **Sujetos de la Norma.** *“Los sujetos de la presente norma, serán los servidores públicos considerados como personal operativo de base en el Tabulador General de las Dependencias del Gobierno Federal, el personal operativo de confianza y el de enlace hasta el nivel MC07 inclusive o equivalente, conforme al Tabulador de los Puestos de Enlace, que tengan una antigüedad mínima de **tres años** de servicio en la Administración Pública Federal”.* (38)

Sin mayor preámbulo los trabajadores considerados para acogerse al programa de retiro voluntario del año 2002, son inequitativamente considerados para apoyarse de dicho programa, ya que genéricamente estiman a los servidores públicos establecidos como personal operativo de base y confianza, pero excluyendo a personal de carrera y asimilado del Servicio Exterior Mexicano; el personal docente y directivo de los modelos de educación básica, media superior y superior; el personal de las ramas médica, paramédica y grupos afines; el personal militar de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional; el personal de seguridad pública y nacional, así como las

(38) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

personas que presten sus servicios en las dependencias, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal mediante contrato de servicios profesionales por honorarios. Condiciones que se observan desiguales en algunos casos, porque aunque existan funciones primordiales, sólo podría aceptarse en términos estrictos aquellos que presten servicios profesionales por honorarios, aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Servicio Civil, dictamine las excepciones a la presente disposición.

d) Responsable de la aplicación de la Norma. *“Los responsables de la aplicación de la presente norma serán los Titulares de las dependencias antes mencionadas, los Oficiales Mayores, Directores Generales de Recursos Humanos, Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes y, los servidores públicos a quienes se delegue la facultad correspondiente, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables”.* (39)

Sin duda sabemos que la responsabilidad de llevar a cabo la aplicación de los programas de retiro voluntario en las diversas dependencias de la administración pública federal, se realiza a través de los funcionarios públicos de aquellas y de los restantes puestos que establece la misma Norma, sin embargo esta encomienda en todos los casos es delegada por costumbre a personal operativo subalterno para que reúnan los requisitos de todos aquellos servidores públicos que soliciten su retiro “voluntario”. Esto es que aquellos responsables de aplicar el programa de retiro, serán los promotores inmediatos del programa, y en consecuencia los encargados de informar el avance estadístico de trabajadores incorporados al programa, incluyendo de los dineros erogados para justificar las partidas presupuestarias especiales para este rubro.

e) Disposiciones generales. (40) Uno de los aspectos más importantes para materializar la aplicación del Programa en cuestión en el año 2002, se encontró en las condiciones a detalle por las cuales se aprovecha, es algo así como los lineamientos

(39) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

(40) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

por los cuales se rige su observancia, mismos que se resumen de la siguiente manera:

- a. Uso indispensable del presupuesto propio de las dependencias y entidades, para cumplir con el programa de retiro voluntario, es decir, a menor utilización del rubro instaurado para los programas de retiro por manejo directo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayor sería el aprovechamiento de nuevos recursos económicos.
- b. Exclusión de los servidores públicos con forma particular que tengan derecho a pensión o jubilación de acuerdo a la edad o años de servicio, al momento de solicitar su retiro, es decir, un tratamiento específico para los trabajadores con tales características pero sólo en aquellos bajo el régimen de listas de raya y los que obtuvieron su basificación a partir del 1 de enero de 1975.
- c. Se observa la posibilidad de convenir con los trabajadores de las dependencias y entidades respectivas, su propio retiro en razón de diversos resultados que se obtengan en la mejora de los procesos, del desarrollo tecnológico, de la desregulación jurídica, así como de estudios técnico-administrativos y organizacionales, ya que la solicitud que los servidores públicos realicen no asegura su autorización, además de que se cuidó no se afectara el desarrollo de las actividades de las dependencias y entidades, como el cuidado del presupuesto que alcance a cubrir las compensaciones que se deriven. Esto significa que por un lado se promueve un retiro voluntario con compensación, y por otra parte se condiciona con requisitos limitantes a efecto de que se logre autorizar a tales trabajadores su incorporación al programa.
- d. Reestablece una compensación económica, para los que se incorporen al programa, considerando para efectos del pago los años, meses y días de años de servicio: *tres meses de sueldo mensual bruto, veinte días de sueldo mensual bruto por cada año de servicio, doce días más de sueldo mensual bruto por cada año de servicio, en los casos que el trabajador*

tenga una antigüedad mínima de 15 años, aguinaldo y prima vacacional en su caso, y por último adicionalmente se otorgó:

<u>ANTIGÜEDAD</u>	<u>SUELDO MENSUAL BRUTO</u>
<i>Más de 3 años a 7 años</i>	<i>1 mes</i>
<i>Más de 7 años a 11 años</i>	<i>2 meses</i>
<i>Más de 11 años a 15 años</i>	<i>3 meses</i>
<i>Más de 15 años a 19 años</i>	<i>4 meses</i>
<i>Más de 19 años a 23 años</i>	<i>5 meses</i>
<i>Más de 23 años a 27 en las mujeres y 29 en los varones</i>	<i>6 meses</i>

- e. Utilización de recursos económicos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el caso de que las dependencias o entidades no cuenten con aquellos o sean insuficientes, o en su caso la utilización de un Fideicomiso en Administración Fondo para Apoyar el Retiro Voluntario en la Administración Pública Federal.
- f. Se cubre con un pago único de compensación, a los trabajadores incorporados, dando por terminada la antigüedad con el Estado para efectos de asignación y pago de primas quinquenales por años de servicios.
- g. Se presenta renuncia al puesto y plaza que se venia desempeñando, previo al pago de compensación, incluyendo las que se encuentren con licencia, dando de baja al trabajador y cancelando dichas plazas.
- h. Se conserva los beneficios a que tenga derecho el personal en materia de seguridad social que otorga el ISSSTE, conforme a su Ley.
- i. Se otorga la posibilidad de reingresar a la Administración Pública Federal, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, circunstancia un tanto intangible.

- j. Injerencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar los porcentajes de las plazas a cancelar, en los casos que las dependencias y entidades hayan aplicado el programa de retiro con recursos propios en su totalidad.

- k. Trato especial a trabajadores determinados, a efecto de que se les otorgue adicionalmente a lo ya establecido, el importe de 10 meses de sueldo mensual bruto a quien se inscriba para retirarse en el periodo del 6 de febrero al 29 de marzo y de 5 meses de sueldo mensual bruto a aquellos que se inscriban para retirarse en el periodo del 1 de abril al 15 de mayo de 2002.

Es importante señalar que dentro del Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, actualizado al 7 de noviembre de 2001, en su artículo tercero del numera 85, del Capítulo VII Servicios Personales, Sección III, establece : *“85. La Secretaría y la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán por autorizados los movimientos de conversión de plazas de mando que se registren, previo dictamen administrativo que realicen las dependencias, conforme a estas disposiciones y demás aplicables, bajo la responsabilidad de los Oficiales Mayores, siempre y cuando:*

II. Las conversiones sean compensadas a través de la cancelación de plazas”;
(41)

Para el estudio que nos ocupa, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encargó de emitir los Programas de Retiro Voluntario en personal operativo de la administración pública federal y su consecuente cancelación de plazas para justificar esos movimientos de conversión de plazas de mando.

(41) “Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

CAPÍTULO III

NORMA QUE REGULA EL PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2003

Una vez expuesto los programas de retiro voluntario de los años 2001 y 2002, y con base a los resultados obtenidos de trabajadores incorporados a los mismos, en continuidad al plan nacional de desarrollo que la actual administración establece, surge en el año 2003, punto medular del presente estudio, la “*Norma que Regula el Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal*”, disposición que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) lleva a cabo a través de la Subsecretaría de Egresos y particularmente de la Unidad de Servicio Civil, el día 10 de febrero de 2003, iniciando el 17 de febrero del mismo año y concluida el 30 de mayo de 2003; por lo que atendiendo a su denominación, se observa para aquel tiempo, a diferencia de los anteriores, la utilización del concepto *separación* en lugar de *retiro*, tal vez una simple perspectiva que no tiene diferencia alguna, pero no es así, ya que la palabra *separación* conlleva un mensaje sutil a efecto de crear una expectativa en los trabajadores para obtener un impacto que, aunado al ofrecimiento de beneficios adicionales a los anteriores programas, logre su objetivo primordial de retirar a miles de trabajadores que representarían una descarga en el gasto público social. En tal razón es significativo, y como preámbulo, explicar un breve análisis de la importancia a observar por el impacto que pudo atraer otra aplicación de un programa similar para el mismo año 2003, denominado *supresión de plazas* aplicado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que para la emisión de tal disposición, lo ideal sería que la referida SHCP emitiera un acuerdo de supresión de plazas que se publique en el Diario Oficial de la Federación, así como toda una serie de formalidades inclusive con el Sindicato correspondiente, esto con el fin de legitimar dicho programa, ya que de lo contrario existirían posibles riesgos al no existir fundamento legal, identificados en diversos aspectos: a) *jurídico laboral*, cuando los sindicatos, los trabajadores de base, o los empleados de confianza cuyas plazas supuestamente se suprimen, en caso de no existir legitimación que soporte el programa, se estaría en el riesgo de que aquellos podrían no aceptar la oferta, o incluso después de aceptada, demandar la nulidad de sus renunciaciones y convenios ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje devolviendo el dinero cobrado, en consecuencia tal Órgano

Jurisdiccional puede condenar al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a devolver sus plazas a dichos trabajadores y empleados, a los que se tendría que reinstalar y pagar salarios caídos y como tal el programa podría fracasar, esto es, el sindicato de acuerdo a su fuerza social laboral, pudo haberse opuesto al Programa de Supresión de Plazas, pudiendo hacer movilizaciones en contrario para que sus miembros no acepten la propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incitando a demandar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje las diversas prestaciones antes señaladas; *b) jurídico administrativo*, los responsables de la aplicación del programa que informen a los trabajadores de base y empleados de confianza de la supresión de plazas, podrían ser acusados de violar lo dispuesto en el artículo 8º fracciones I, VI, VII, XVI y XVIII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; en caso de que el número de trabajadores que no acepten incorporarse al programa sea muy elevado, se ocasionaría crear elevadamente nuevas plazas equivalentes en categoría o sueldo para otorgarlas a dichos trabajadores, con motivo de una laudo condenatorio por parte del referido Órgano Jurisdiccional y, finalmente *c) político administrativo*, simple y llanamente como se mencionó anteriormente, el programa pudo haber fracasado, además se promoverían suspensiones ilegales de actividades o se realizarían movilizaciones de los trabajadores afectados directa o indirectamente.

En nuestro país es común observar que la fuerza de un sindicato se centraliza para estatuir uno sólo que presuntamente representará a los trabajadores, o sea, tenemos la creencia que la creación única de un sindicato limita el origen de otro, lo que puede interpretarse como una monopolización de dicha agrupación, coartar la libertad que nuestra propia Constitución otorga, inclusive existe tesis jurisprudencial que señala el quebrantamiento a dicho tratamiento:

SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVEN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTICULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a

sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 337/94.-Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara.-21 de mayo de 1996.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Juventino V Castro y Castro.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Alfredo E. Báez López.

Amparo en revisión 338/95.-Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados.-21 de mayo de 1996.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: Juventino V Castro y Castro.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Amparo en revisión 408/98.-Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero.-Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 1339/98.-Francisco Pacheco García y coags.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Juan Díaz Romero.-Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 1475/98.-Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.-11 de mayo de 1999.-Unanimidad de diez votos.-Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.-Ponente: Humberto Román Palacios.-Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 43/1999, la tesis jurisprudencial que antecede.-México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: La ejecutoria relativa al amparo en revisión 337/94 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 118.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: P./J. 43/99 Página: 5. Tesis de Jurisprudencia.

Desafortunadamente en nuestro sistema y particularmente en trabajadores al servicio del Estado, el sindicalismo tiene otro tratamiento y dirección, y aunque representa una fuerza trascendental en la vida social de la burocracia y de riesgo para el gobierno

federal, la defensa de sus agremiados se torna relativa por los intereses económicos que se manejan en una posible malversación.

En este orden de ideas ubiquémonos en el análisis de la presente Norma en estudio que regula el Programa de Separación Voluntaria en el año 2003 en la Administración Pública Federal, misma que se basa en diversas disposiciones a través de los artículos 31 fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 5º, y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 3º del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 7 fracción III, 34 párrafo tercero, 40 y Segundo Transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003; 3º Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003 y, 63 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que constituye una forma de justificar su emisión y posteriormente su aplicación, aunque en reiteradas ocasiones hemos manifestado que el objetivo esencial de los programas de retiro o separación voluntaria son la evidencia tangible de que el Estado no tiene capacidad financiera para cumplir con el gasto público social y como tal trata de “solucionar” dicha problemática, prescindiendo de miles de trabajadores a través de una política disfrazada en argumentos presuntamente benéficos para los servidores públicos que decidieron y continúen incorporándose a los multicitados programas, en este sentido estamos en la disyuntiva de saber hasta dónde resulta favorecedoras las disposiciones dirigidas a miles de burócratas, porque si agregamos las bajas de aquellos trabajadores con los de la iniciativa privada, estamos ante un riesgo social con resultados contraproducentes, y es que los problemas sociales son distintos, mismos que explicaremos a detalle más adelante, por lo pronto continuaremos con el procedimiento del programa de separación voluntaria que nos ocupa, agregando que en un proceso legalmente estatuido, se acepta la incorporación del contenido de sus precisiones, porque dentro de un estado de derecho toda disposición debe justificarse con base a las formalidades jurídicamente aceptadas, a fin de no violentar el bienestar de una población, y en consecuencia de la sociedad misma.

Por lo cual para conocer el programa de separación voluntaria del año 2003, que en términos generales es semejante a los anteriores, pero con adiciones relevantes, desarrollaremos su contenido en los siguientes términos:

OBJETIVO

“Promover y apoyar la separación voluntaria del servidor público que desee dar por concluidos definitivamente sus servicios para la Administración Pública Federal; asimismo, coadyuvar con las acciones tendientes a avanzar en la eficiencia y racionalidad del gasto público del Capítulo de “Servicios Personales”, preservando el adecuado cumplimiento de las funciones y atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. (42)

Creemos que con el afán de impulsar con mayor efectividad los resultados de la implementación del programa de separación voluntaria en el año 2003, el gobierno federal ofreció para este caso la posibilidad a los servidores públicos que alcancen jubilación y que hayan elegido incorporarse al programa, se retiren adicionalmente con una compensación económica, de acuerdo a su antigüedad y con base al nivel de la plaza que corresponda, es decir, se les otorgó la posibilidad de conseguir su pensión por jubilación al cien por ciento, adicionalmente con una compensación económica de acuerdo a sus años de servicio en la administración pública federal, una oferta que sin duda persiguieron no tan sólo los trabajadores con características de jubilación y pensión correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también los establecidos por los servidores públicos de todas las dependencias y entidades participantes del programa de separación voluntaria. Y como se maneja en el propio objetivo de la Norma, se promueve la voluntad de aquellos para que se incorporen al programa de separación voluntaria que establece el gobierno federal, pero vigilando antes el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas las dependencias y entidades de la administración pública federal, esto es, por una parte se promueve el adelgazamiento de la nómina de empleados públicos y por otra, se restringe la salida libre de servidores públicos observando antes el buen funcionamiento del servicio encomendado en la función pública, porque como lo establece el rubro del fin descrito, corresponde establecer acciones que apoyen la continuidad del buen funcionamiento de las actividades de la administración pública, o sea, no se debe descuidar su eficiencia y al mismo tiempo observar una distribución

(42) “Norma que regula el programa de separación voluntaria en la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

adecuada del gasto público social, ya que significaría restringir las partidas presupuestales para el cumplimiento de las obligaciones que el gobierno federal mantiene, en relación con lo establecido en el artículo 31 fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra contiene: *“Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro”*, por lo que podemos entender que esta es una forma de justificar el retiro de miles de trabajadores que coadyuven a sanear la capacidad financiera del Estado, y en consecuencia, como lo hemos señalado anteriormente, se pueda “cumplir” con las obligaciones sociales que la propia Constitución establece, inclusive con la emisión de nuevas propuestas de solución que se dirigen a los propios trabajadores actuales y que permanecen a la expectativa de saber el futuro que les depara con la conservación o no de su empleo.

III.1) Ámbito de aplicación

La norma que regula el presente programa de separación voluntaria, para su aplicación señala en dónde se llevará a cabo su observación, por lo que para ello establece: *“La presente norma es aplicable en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, incluyendo a sus respectivos Órganos Administrativos Desconcentrados, la Procuraduría General de la República, las Oficinas de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Tribunales Administrativos y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; así como en las entidades paraestatales que rigen sus relaciones laborales conforme a lo previsto por los Apartados A y B del Artículo 123 Constitucional”*.⁽⁴³⁾

Como los programas anteriores, las dependencias y entidades en las que se llevaron a cabo la aplicación del Programa de Separación Voluntaria en el año 2003, continúan siendo en su totalidad las señaladas en las anteriores aplicaciones, con la excepción de incluir al Consejo de Ciencia y Tecnología, así como básicamente aquellas paraestatales que rigen sus actividades laborales de acuerdo a lo establecido en el

(43) “Norma que regula el programa de separación voluntario en la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

apartado A del artículo 123 Constitucional. En este tenor y atendiendo a la administración pública centralizada, podemos expresar que de igual forma se encuentran contempladas las Secretarías de Estado, así como los organismos desconcentrados descritos en el programa de retiro voluntario del año 2002 antes explicado, inclusive las entidades que se describen como paraestatales, son las identificadas como descentralizadas, citando como ejemplo algunas: 1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares; 2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; 3. Colegio de Bachilleres; 4. Comisión Federal de Electricidad; 5. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; 6. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; 7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 8. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); 9. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública; 11. Petróleos Mexicanos (PEMEX); 12. Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO); 13. Pronósticos para la Asistencia Pública, entre otras. En el caso de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)**, el tratamiento de la aplicación del programa de separación voluntaria en el año 2003, adicionalmente se encontró bajo ciertas circunstancias que se concretaron en el manejo de un Programa de Supresión de Plazas, conocido como SUPLA, mereciendo realizar un plan de acción a posteriori a efecto de prevenir, como lo señalamos anteriormente, un riesgo laboral de grandes magnitudes, por lo que la intervención sindical fue de gran interés para soportar posibles riesgos, ya que la eliminación o desaparición de plazas derivadas de las renunciaciones de los servidores públicos de dicha Secretaría, redundando, se define propiamente como una supresión de plazas, por lo cual el plan adicional de acción referido, se ha formado como *primera parte*: a) por los Directores de Técnica Operativa, el Encargado de la Dirección General Adjunta de Relaciones Laborales o un representante autorizado, el Director General Adjunto de Administración de Personal o un representante autorizado, y el Abogado de la SHCP, b) los Directores de Técnica Operativa que elaboran y entregan una lista de las personas que dependen de ellos cuyas plazas se suprimirán. Los criterios de supresión de sus plazas serán: **Objetividad**, en el entendido de que la supresión se hace porque las plazas quedan duplicadas, porque se eliminan funciones, o porque desaparecen Direcciones Generales o Unidades; **Generalidad**, considerando que la supresión afecta a todas las plazas duplicadas, eliminadas, o desaparecidas porque dejan de existir Direcciones Generales o Unidades, también se

suprimen todas las plazas puestas a disposición de la Dirección General de Recursos Humanos porque no hay funciones concretas que desempeñar, ni materia de trabajo. La supresión no se hace por cesar a trabajadores de base o empleados de confianza por motivos personales; *la segunda parte*, establece que los Directores de Técnica Operativa entregan el 25 de octubre de 2003 a más tardar, una relación firmada que contenga datos de los trabajadores incorporados, como su nombre, registro federal de contribuyentes, tipo de nombramiento, funciones, el nombre de su puesto que incluya el código y su nivel, la fecha de ingreso a la SHCP y al gobierno federal, la unidad y área de adscripción, su ingreso mensual bruto y neto, el nombre de su jefe inmediato y finalmente la razón por la que se incluyen en el programa; *la tercera parte*, se establecen a su vez tres momentos, 1. Cuando la SHCP aprueba las listas de plazas suprimidas propuestas por los Directores de Técnica Operativa, que podían ser modificadas según la propuesta del Sindicato, se hacen cálculos de las indemnizaciones procedentes, equivalentes a la compensación económica del Programa de Separación Voluntaria 2003, así como de los finiquitos de los trabajadores y empleados cuyas plazas se suprimirían. Después se pide el dinero y se elaboran los cheques procedentes a favor de los afectados, para tenerlos listos el 31 de octubre de 2003. 2. Los Directores de Técnica Operativa elaboran y entregan una lista de los líderes formales e informales que puedan influir en los trabajadores y empleados cuyas plazas se suprimirían el 25 de octubre del año de trato. 3. Se imprimen los proyectos de renuncias y convenios con los nombres de los trabajadores de base o empleados de confianza cuyas plazas se eliminarían. Se imprimen también los avisos de terminación de relaciones de trabajo por supresión de plazas, para entregarse a quienes no acepten la propuesta; y finalmente *la cuarta parte del plan de acción*, se redujo a cuatro puntos importantes, 1. En el mes de octubre de 2003 se programa la fecha, hora y lugar en que se avisa a los empleados de *confianza*, cuyas plazas se suprimirían, del contenido, alcances y beneficios del programa de supresión de plazas. 2. Nuevamente en el mes de octubre de 2003, se programa la fecha, hora y lugar en que se avisa a los trabajadores de *base* cuyas plazas se suprimirían, del contenido, alcances y beneficios del programa de supresión de plazas. 3. El 30 de octubre del aludido año, se avisa al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje del contenido, alcances y beneficios del programa de supresión de plazas; y 4. A partir del 3 de noviembre de 2003, los Directores de Técnica Operativa, el encargado de la Dirección General Adjunta de Relaciones Laborales o un representante autorizado, el

Director General Adjunto de Administración de Personal o un representante autorizado, y el Abogado de la SHCP, a efecto de cumplir con el plan de acción.

En términos de excusa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al llevar a cabo el plan de acciones para justificar la supresión de plazas representó la necesidad de legitimar su eliminación de las mismas debido al riesgo de reclamos y demandas que el propio Sindicato pudiera encabezar, en tanto que el Programa de Separación Voluntaria continuó con su desarrollo de cumplimentación que derivó la culminación de las relaciones de trabajo de los servidores públicos que desearon separarse de la administración pública federal, incluyendo de la propia SHCP, por lo que su ámbito de aplicación se puede considerar, como la de rebasar un elevado número de trabajadores que, aunado a los miles de incorporados de todas los organismos de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, culmina con éxito sus principales objetivos de creación, el disminuir la carga financiera que el Estado mantiene a través de tales organismos públicos y que al mismo tiempo continúan realizando sus funciones encomendadas, con base a las obligaciones que establecen sus propios reglamentos internos.

Es importante señalar que dicho ámbito de aplicación es limitativo en cuanto a los órganos desconcentrados de los gobiernos locales, ya que como se observa en el objetivo planteado por la Norma que regula dicho Programa, se debe cuidar el adecuado cumplimiento de las funciones y atribuciones encomendadas a los diferentes entes públicos descentralizados en las entidades federativas y municipios, es decir, a menor número de trabajadores laborando para un organismo público, menor la posibilidad de permitirle su separación de la administración pública federal, esto se debe a que la mayor plantilla de nómina se encuentra concentrada o centralizada en el Distrito Federal, por ello su promoción mas acentuada en las dependencias centrales del gobierno federal, y como paréntesis diremos que, este es el precio de congregar geográficamente todas las funciones de la centralización administrativa en un sólo lugar, inclusive en muchos de los casos los problemas se complican debido a que las autoridades principales se encuentran radicando en la Ciudad de México, y aunque se observen como circunstancias importantes, sin duda son merecedoras de otro estudio. Por lo que nos corresponde, me permito agregar que en nuestro país a diferencia de otros con verdadero progreso, la falta de organización administrativa complica en mucho de los casos la exacta aplicación de las disposiciones normativas, ejemplo claro lo encontramos en la práctica como el

caso de la Secretaría de Educación Pública, cuando en una Dirección General no se logra aplicar adecuadamente el programa de separación, dejando que los solicitantes se dirijan ante autoridades superiores para el cumplimiento de sus peticiones, y así seguramente se encuentran otras dependencias más que, sumando sus inexactitudes de observación, provocan en el servidor público peticionario malestar por no atenderse con conocimiento, esto es, la incompetencia del personal operativo encargado de cumplir con el programa, impide una adecuada aceptación de los trabajadores, claro esta que son argumentos que trataremos con mayor exactitud en los responsables encargados de atender la Norma; las diferentes dependencias y entidades de cualquier manera entregan un informe de los trabajadores que solicitaron su incorporación al programa de separación voluntaria en el año 2003, siguiendo los parámetros de correcta aplicación en los servidores públicos considerados para tal efecto, sin olvidar como lo señalamos con antelación, que para esta ocasión se incrementó el número de organismos públicos, como es el caso de las paraestatales que rigen sus relaciones laborales de acuerdo al apartado A, es decir, aquellas que se encuentran bajo la seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

III.2) Sujetos de la Norma

Siguiendo con el breve estudio del Programa de Separación Voluntaria en el año 2003, se presenta la identificación específica de los servidores públicos en los que se aplicará la Norma, pero aludiendo particularmente al nombramiento o plaza que ostentan, incluyendo el nivel que les corresponda, esto con la finalidad de aplicar el monto que corresponda con base a los años de servicio, por lo que a efecto de involucrarnos con el contenido de este tema, incluimos textualmente el mismo:

“Los sujetos de la presente norma, serán los servidores públicos considerados como: personal operativo de base y confianza del Tabulador General de las Dependencias del Gobierno Federal; servidores públicos de enlace con niveles 27ZC, 27A, 27B y 27C inclusive, del Tabulador de los Puestos de Enlace; servidores públicos de enlace de alto nivel de responsabilidad de los niveles MC06 hasta el Nivel MC10, 27D y 27CC del Tabulador de los Puestos de Enlace de Alto nivel de Responsabilidad del Gobierno Federal; funcionarios públicos que ocupen el puesto de mando del Grupo Jerárquico

O, Jefe de Departamento, y, en su caso del N, Subdirector de Área, siempre y cuando este último acepte el nivel jerárquico de Jefe de Departamento del Tabulador de Percepciones Ordinarias para los Funcionarios Públicos y Homólogos. Estos servidores públicos deberán acreditar una antigüedad mínima de seis meses de servicio en la dependencia o entidad de su adscripción.

Asimismo, serán sujetos de la presente norma aquellos servidores públicos que hayan prestado sus servicios bajo el régimen de "Lista de Raya" en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con anterioridad al 1 de enero de 1975 y que tengan 55 ó más años de edad y que el reconocimiento de antigüedad sea requisito indispensable para jubilarse o pensionarse, así como los que cuenten con 25 años de servicio, en el caso de las mujeres, y 27 para los varones.

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Egresos, podrá autorizar, previo análisis, la incorporación al Programa a los servidores públicos mencionados en el párrafo inmediato anterior". (44)

En la aplicación de la Norma, se encuentran los servidores públicos a los que se dirige aquella, y como es de observarse, se eligen en primer termino el personal operativo de base y de confianza a causa del número mayor que representan, es algo así como el personal de infantería que marchan al frente del batallón para recibir los primeros impactos, esto es, los que reciben las consecuencias sociales en un futuro mediato; la Norma señala para el caso en cuestión, un tabulador general de las dependencias del gobierno federal, documento que delimita los niveles máximo y mínimo para retribuir un puesto genérico de trabajo y permite flexibilidad a las dependencias y entidades para asignar sueldos a los cargos específicos de los mismos, posteriormente se

(44) "Norma que regula el programa de separación voluntario en la administración pública federal".- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

ubican una serie de puestos con mayor rango hasta llegar a los niveles altos de responsabilidad que obviamente son los menores, pero en la práctica los más beneficiados por el sueldo que perciben, cantidades ostentosas que podrían alcanzar para el caso de corresponderles una pensión por jubilación, afortunadamente creemos que actualmente con la emisión de una tesis jurisprudencial que establece un tope de salarios mínimos para el caso de las pensiones jubilatorias, frena posibles pagos excesivos, ya que tales pagos excesivos podrían ocasionar descontentos sociales. De igual forma y a efecto de continuar con los requisitos que deben cumplir los servidores públicos considerados como sujetos de la Norma, es el de haber cumplido como mínimo seis meses de servicio en la administración pública federal, esto tiene un sentido, en razón de lo establecido por el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuando se habla de una inamovilidad para trabajadores de nuevo ingreso que hayan cumplido el plazo señalado, claro está que ese privilegio adquiere derechos y obligaciones que la propia legalidad le confiere al nuevo servidor público y como consecuencia poder ejercerlos en su beneficio, incluyendo el propio programa de separación voluntaria que nos ocupa, pero esto lleva un doble sentido, porque parece observarse que es incluyente esta emisión de la Norma para todos los burócratas al servicio del Estado y la situación creemos no es así, ya que la realidad se esconde nuevamente en incluir en todo caso al mayor número de trabajadores que no hayan creado un número elevado de antigüedad, ya que son éstos los que además representarían un elemento importante de riesgo para el Estado, debido a que en un futuro inmediato, se tendría que utilizar más presupuesto en el gasto público social y seguirlos manteniendo con la pensión por jubilación, temor principal del gobierno federal para cumplir con sus obligaciones sociales, por eso la importancia de incluir a los multicitados servidores públicos.

Siguiendo con los sujetos de la Norma, se han considerado trabajadores que estuvieron trabajando bajo el régimen de "lista de raya" en la administración pública federal con anterioridad al 1 de enero de 1975, esto es, se evidencia cada vez con mayor acierto que como parte del objetivo de los programas de separación voluntaria, es sanear, por decirlo pomposamente, a un número mayor de trabajadores que, por un lado, al considerarlos que ya no producen, resultaría más costoso mantenerlos activos, y por otro lado, aquellos que puedan crear una antigüedad riesgosa que se reflejaría en un costo financiero; de igual forma, otro de los limitantes es cuando los trabajadores que desean incorporarse al referido programa de separación del año

2003, deben tener cincuenta y cinco años o más de edad, pero debiendo ajustarse a la antigüedad para pensiones y jubilaciones que establece las normativas correspondientes (ISSSTE e IMSS), es decir, de acuerdo a los requisitos de años cumplidos que establecen dichas leyes, pero sin que la segunda contravenga al programa. De la misma manera se estableció para ese año la inclusión de los que cuenten con 25 años de servicios de antigüedad para mujeres y 27 para varones, pero sin pensionarse al 100%, por lo que se retirarían provisionalmente con dicha antigüedad recibiendo su dinero de compensación y necesitando esperar a cumplir el resto de los años de antigüedad para alcanzar la pensión por jubilación al cien por ciento, lo que representó atraer más incorporados al programa, ya que esos años de servicio fueron estimados para incluirlos en la pensión correspondiente y entregarles a su retiro una compensación económica de acuerdo a su nivel de la plaza que les corresponda, esto es, que independiente a su pensión alcanzada, se les entrega una cantidad de dinero adicional. En el caso de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el tratamiento fue manejado en los términos que establece dicha Norma.

Finalmente y de igual forma, se establecieron excepciones para excluir del programa a diversos trabajadores con características similares a los admitidos para su incorporación, como el caso claro del personal docente y directivo de los modelos de educación básica, incluida la preescolar, media superior y superior; ya que en la práctica tales servidores, como el resto de los excluidos, cumplían con las mismas condiciones, esto quiere decir que existieron de nueva cuenta limitantes en el tratamiento del retiro voluntario para el año 2003, lo que representa que si los servidores públicos excluidos cuentan con los requisitos suficientes para aplicarlo, se debieron haber considerado para otorgarles un tratamiento equivalente y aunque las disposiciones señaladas en la Norma establecen la posibilidad de que la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueda analizar y autorizar la incorporación de tales servidores públicos excluidos, no obstante como se ha mencionado con anterioridad, todos y cada uno de los programas de retiro o separación voluntaria continúan persiguiendo un objetivo principal dirigido a disminuir drásticamente la nómina de empleados con motivo de las causas financieras deficientes que el gobierno federal ha ocasionado.

III.3) Responsables de la aplicación de la Norma

Considerando la importancia de la verdadera aplicación del programa de retiro voluntario que se realizó en el año 2003, se encuentran las formalidades en las que se llevó a cabo la delegación de dicha responsabilidad, para lo cual de nueva cuenta se cita literalmente el contenido original que emitió aquella Norma:

“Los responsables de la aplicación de la presente norma serán: la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Titulares de las dependencias y entidades señaladas en el numeral 2, los Oficiales Mayores, Directores Generales de Recursos Humanos, Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes en las entidades y, los servidores públicos a quienes se delegue la facultad correspondiente, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

La Subsecretaría de Egresos, se encargará del registro central de incorporación de los trabajadores al Programa a través del portal de Internet que para tal efecto se establezca y realizar las acciones conducentes de supervisión, control y seguimiento del mismo; mientras que las dependencias y entidades serán responsables de aplicar el Programa en los términos de la presente norma”. (45)

Ahora bien, ese compromiso se reduce a llevar a cabo, en la práctica, que el acatamiento se realice por personal operativo encomendado para reunir los requisitos establecidos por la propia Norma, es decir, ese encargo no constituye que los titulares de los organismos de la administración pública federal apliquen directamente su cumplimiento, son formalmente los responsables, pero claro esta delegan funciones para hacer cumplir el compromiso estatuido en la normatividad, precisamente en esa práctica el personal que reúne materialmente los instrumentos en atención a las disposiciones establecidas para tal efecto, en forma indebida restringieron, en un porcentaje menor, las solicitudes que ingresaron los servidores públicos para incorporarse al programa de separación, cuando en algunos casos dilataban su procedimiento, como ejemplo se encuentra nuevamente el caso de la Secretaría de

(45) “Norma que regula el programa de separación voluntario en la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

Educación Pública, en una de sus Direcciones Generales, al provocar una serie de inconformidades por retardar el ingreso de los documentos que previamente ya se habían requisitado por los solicitantes, y para rematar, el pago de la compensación y la pensión correspondiente fue de igual manera retrasado con más de seis meses posteriores al ingreso de su solicitud.

Otro de los procedimientos en la concentración de solicitudes para aspirantes, se encontró con la utilización del portal de Internet, que la propia Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manejó para el registro central de la incorporación de los servidores públicos interesados en agregarse a dicho programa, ese registro fue exigido en la práctica por los encargados de algunas dependencias y entidades de ejecutar específicamente la Norma del programa de separación (personal específico) para otorgarle el cauce adecuado a los documentos, pero desafortunadamente sin asesorar apropiadamente la manera de cómo consultar dicho portal electrónico en donde se registraba aquella solicitud principal. Todo ello, de igual manera, provocó inconformidades, o sea, por la manera deficiente en la que desarrollaron la atención de los documentos correspondientes, aún cuando estuviese debidamente ingresados por la vía del referido espacio virtual.

Según parte de las disposiciones que señala el Programa de Separación Voluntaria del año 2003, las dependencias y entidades de la administración pública debieron otorgar todas las facilidades y medios que permitieran la incorporación de aquellos servidores públicos que decidieron ser incluidos del mismo, no obstante, como se ha reiterado en repetidas ocasiones, aquellas accesibilidades fueron dudosas en virtud de que a pesar de perseguir un fin determinado con la separación de miles de trabajadores al servicio del Estado, se condicionó y limitó en algunos servidores públicos su incorporación al programa, no obstante para desarrollar su aplicación se consideraron diversos criterios que se enumeran de la siguiente manera:

1. Las dependencias y entidades al aplicar el Programa, deberán observar los criterios siguientes:

1.1 Dar a conocer e informar la presente norma a través de medios de fácil acceso a los servidores públicos antes de iniciar la ejecución del Programa, en

razón de que para el ejercicio fiscal del 2003, el mismo concluirá el día 30 del mes de mayo.

1. 2 Llevar a cabo las acciones administrativas que aseguren la operación expedita del Programa e implantar los sistemas mediante los cuales el propio servidor público pueda ingresar y registrarse en el Programa. Dichos sistemas deberán estar interconectados con el portal de Internet que para tal efecto establezca la Subsecretaría de Egresos.

1. 3 Verificar a través del área de Recursos Humanos, la antigüedad, sueldo, y demás prestaciones, de los servidores públicos que se incorporen al Programa.

1. 4 Realizar el pago de la compensación económica a los servidores públicos que se incorporen al Programa.

1. 5 Llevar a cabo la cancelación de las plazas de los servidores públicos incorporados al Programa.

1. 6 Elaborar el Reporte de la aplicación del Programa.

2. El personal que se incorpore al Programa tendrá derecho a una compensación económica, en consideración a los años de servicio y el nivel de remuneraciones asignado, cuyo monto será equivalente a:

2.1 Tres meses de sueldo mensual bruto, que para efectos de la presente norma se conforma de acuerdo a lo siguiente:

En el caso de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que regulan sus relaciones conforme a lo previsto por el Apartado B del artículo 123 Constitucional, el sueldo mensual bruto se integra por: sueldo tabular, despensa y el quinquenio correspondiente, así como, en su caso, la compensación garantizada.

Para el personal, cuyas plazas estén consideradas dentro del Tabulador General de las Dependencias del Gobierno Federal, se considerará la previsión social múltiple, la ayuda por servicios y apoyo para desarrollo y capacitación, y otros conceptos análogos.

Respecto a las entidades que regulan sus relaciones por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional, considerarán como marco de referencia los conceptos señalados en el párrafo anterior. En caso de contemplar conceptos distintos a los señalados, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría.

2. 2 Veinte días de sueldo mensual bruto, sobre la base del punto anterior por cada año de servicio.

2. 3 Cuando el servidor público tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicios efectivos prestados, doce días más de sueldo mensual bruto, sobre la misma base, por cada año de servicio.

2. 4 Parte proporcional de aguinaldo y prima vacacional. Al personal que no haya recibido el beneficio del pago de la prima vacacional y aguinaldo, se le deberá cubrir la parte proporcional que le corresponda.

2. 5 En adición a lo anterior, se otorgará un pago para el personal que se incorpore, conforme a la tabla siguiente:

<u>ANTIGÜEDAD</u>	<u>IMPORTE SUELDO MENSUAL BRUTO</u>
<i>De 3 años a 5 años</i>	<i>5 meses</i>
<i>Más de 5 años a 10 años</i>	<i>10 meses</i>
<i>Más de 10 años a 15 años</i>	<i>11 meses</i>
<i>Más de 15 años a 20 años</i>	<i>12 meses</i>
<i>Más de 20 años a 25 años</i>	<i>13 meses</i>
<i>Más de 25 años</i>	<i>14 meses</i>

Para efectos del pago se consideran los años, meses y días de servicios efectivos prestados.

3. Los servidores públicos de las dependencias y entidades que rijan sus relaciones por el Apartado B y que de acuerdo a su edad y/o años de servicios tengan derecho a pensión o jubilación al momento de incorporarse al Programa, podrán ser beneficiados, en su caso, con la licencia prejubilatoria conforme a las disposiciones aplicables.

Los servidores públicos con 25 años de servicios, en el caso de las mujeres, y 27, para los hombres, podrán incorporarse al Programa y al mismo tiempo pensionarse al 100/%. Para tal efecto, la Secretaría asumirá el reconocimiento del tiempo de servicios a través del Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social.

El reconocimiento de antigüedad para los servidores públicos que laboraron a lista de raya, será con cargo al Ramo General 19 Aportaciones a Seguridad Social, en el Programa Pensiones de Trato Especial.

4. La compensación económica que corresponda, deberá cubrirse mediante un pago único y, a la recepción del pago se tendrá por terminada la antigüedad en el servicio al Estado para efectos de asignación y pago de primas por años de servicios.

4.1 Previo al pago de la compensación económica, el personal inscrito en los programas de separación voluntaria, deberá presentar su renuncia al nombramiento, puesto y plaza que venía desempeñando en la Administración Pública Federal.

4.2 En el caso de los trabajadores de base con licencia para ocupar una plaza de confianza en la misma dependencia, que opten por su incorporación a los Programas, la compensación será con base al puesto que cubra al presentar su solicitud, debiendo renunciar a ambas plazas.

Aquellos trabajadores que cuenten con la compatibilidad de empleos, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento y el Instructivo que Establece las Reglas para la Compatibilidad de Empleos, podrán incorporarse al Programa en la plaza que determinen, la cual será cancelada.

4.3 Las dependencias y entidades deberán cancelar específicamente las plazas del personal que se incorpore al Programa, en la misma fecha en que se dé la baja del servidor público. En consecuencia, no podrán cancelarse otro tipo de plazas ni cubrirse el monto de la cancelación con ahorros y economías de su presupuesto autorizado.

Tratándose de plazas de base, excepcionalmente las dependencias y entidades podrán cancelar la plaza de pie de rama, siempre y cuando justifiquen plenamente ante la Subsecretaría de Egresos, el detrimento en el desarrollo del proceso escalafonario.

5. El pago de la compensación económica es independiente de los beneficios a que tenga derecho el personal en materia de seguridad social conforme a su Ley de la materia. En todo caso, las dependencias y entidades extenderán al resto del 2003 el servicio médico y maternidad para el personal que se incorpore al Programa.

La Secretaría, a través de la Subsecretaría de Egresos, proporcionará los recursos necesarios para llevar a cabo el Programa conforme a las disponibilidades

presupuestarias del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas para apoyar la separación voluntaria del personal de la Administración Pública Federal.

En atención al comportamiento de las finanzas públicas, la Secretaría podrá suspender parcial o totalmente el otorgamiento de los recursos para llevar a cabo el Programa.

En el supuesto de que existan remanentes de los recursos para cubrir la compensación económica otorgados por la Secretaría para la aplicación del Programa, así como de intereses generados; deberán ser reintegrados a más tardar a los 30 días naturales de concluido éste a la cuenta que para tal efecto se tenga en la Tesorería de la Federación. El incumplimiento de dicha disposición, será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

6. *Tratándose de personal que haya decidido su incorporación al Programa y que falleciere después de firmar su renuncia y antes de recibir la compensación económica respectiva, ésta se cubrirá a sus beneficiarios debidamente acreditados, sin perjuicio de los derechos de seguridad social en los términos de la Ley de la materia.*

7. *Las dependencias y entidades que por circunstancias especiales requieran adecuaciones a los términos y condiciones previstas en la presente norma, deberán solicitar a la Secretaría, con la justificación correspondiente, su dictamen y/o autorización por escrito.*

8. *Los movimientos presupuestarios que se deriven de la aplicación de la presente norma, deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. (46)*

En este sentido se puede simplificar tales criterios establecidos en la norma, que las dependencias y entidades debieron seguir, conforme a lo siguiente:

1. Dar a conocer e informar esta norma a través de medios de fácil acceso a los servidores públicos antes de iniciar la ejecución del Programa.

(46) Norma que regula el programa de separación voluntario en la administración pública federal".- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

2. Llevar a cabo las acciones administrativas que aseguraran la operación expedita del Programa e implantar los sistemas mediante los cuales el propio servidor público pudiera ingresar y registrarse en el Programa.
3. Verificar a través del área de Recursos Humanos, la antigüedad, sueldo, y demás prestaciones, de los servidores públicos que se incorporaron al Programa.
4. Realizar el pago de la compensación económica a los servidores públicos que se incorporaron al Programa.
5. Llevar a cabo la cancelación de las plazas de los servidores públicos incorporados al Programa.
6. Elaborar el reporte de la aplicación del Programa.

Sobre las compensaciones:

El personal que se incorporó al Programa tuvo derecho a una compensación económica, en consideración a los años de servicio y el nivel de remuneraciones asignado, cuyo monto fue equivalente a:

1. Tres meses de sueldo mensual bruto.
2. Veinte días de sueldo mensual bruto por cada año de servicio.
3. Cuando el servidor público tenga una antigüedad mínima de 15 años de servicio efectivo prestado, doce días más de sueldo mensual bruto, por cada año de servicio.
4. Parte proporcional de aguinaldo y prima vacacional. El personal que no haya recibido el beneficio del pago de la prima vacacional y aguinaldo, se le debió cubrir la parte proporcional que le correspondía.
5. En adición a lo anterior, se otorgó un pago para el personal que se incorporó, conforme a la tabla siguiente:

Antigüedad	Importe de sueldo mensual bruto
De 3 a 5 años	5 meses
Más de 5 años a 10 años	10 meses
Más de 10 años a 15 años	11 meses
Más de 15 años a 20 años	12 meses
Más de 20 años a 25 años	13 meses
Más de 25 años	14 meses

6. Los servidores públicos que de acuerdo a su edad y/o años de servicios tenían derecho a pensión o jubilación al momento de incorporarse al Programa, podían ser beneficiados con la licencia prejubilatoria conforme a las disposiciones aplicables.

7. La compensación económica, debió cubrirse mediante un pago único y a la recepción del pago se tuvo por terminada la antigüedad en el servicio al Estado, haciendo la aclaración que en caso de que algún retirado quiera regresar a laborar a la administración pública federal, aunque no se contempla en la presente disposición para ese año 2003, se deberá regresar el dinero obtenido y claro esta que difícilmente se conservaría sin gastarlo tales cantidades, por lo que suena imposible que se materialice esta circunstancia.

8. Las dependencias y entidades debieron cancelar específicamente las plazas del personal que se incorporó al Programa, en la misma fecha en que se dio la baja del servidor público.

9. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Subsecretaría de Egresos, proporcionó los recursos necesarios para llevar a cabo el Programa.

10. En atención a la situación de las finanzas públicas, la SHCP podía suspender parcial o totalmente el otorgamiento de los recursos para llevar a cabo el Programa.

11. Previo al pago de la compensación económica, el personal inscrito en los programas de separación voluntaria, deberá presentar su renuncia al nombramiento, puesto y plaza que venía desempeñando en la administración pública federal y para lo

cual se adiciona como ejemplo un formato por dicho finiquito de los trabajadores de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público:



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

OFICIAL MAYOR
DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

México, D.F., de de 2003

Fecha de Baja. _____

RECIBÍ DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO la cantidad de \$ _____, por concepto de compensación, conforme a la siguiente liquidación:

CONCEPTO	IMPORTE
COMPENSACIÓN	
AGUINALDO PROPORCIONAL	
PRIMA VACACIONAL	
IMPORTE BRUTO DE LIQUIDACIÓN	
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	
PENSIÓN ALIMENTICIA	
ADEUDO PRÉSTAMO ISSSTE	
TOTAL DE DESCUENTOS	
IMPORTE NETO DE LA LIQUIDACIÓN	

Con lo anterior, me doy por finiquitado y bajo protesta de decir verdad manifiesto que no se me adeuda pago alguno por ningún otro concepto hasta el día _____, fecha en que di por terminada mi Relación individual de trabajo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

RECIBÍ DE CONFORMIDAD

Nombre: _____
Filiación:
Cheque:
Unidad:
Remesa

12. Como nota aclaratoria se estableció que para el caso de las servidoras públicas que presentaron entre 25 y 28 años de servicio, y de los servidores públicos que poseyeron entre 27 y 30 años de servicio, y que se incorporaron al programa, se les proporcionó la compensación económica y el pago correspondiente por la antigüedad laboral de esos años, en el entendido que invariablemente debieron esperar que transcurriera el tiempo que les faltaba de cotización al ISSSTE, para poder pensionarse al 100%, considerando lo previsto en el artículo 64 de la Ley del ISSSTE y que el gobierno federal, como parte de los beneficios que otorgó el programa de separación voluntaria en el año 2003, continuaría pagando al Instituto las cuotas y aportaciones respectivas.

Como se ha mencionado con antelación, la aplicación del aludido programa de separación voluntaria en el año 2003, fue un instrumento con fines exactos y al mismo tiempo con restricciones que en la práctica llevaron a cabo el personal encargado, y sobre todo cumpliendo la finalidad que el gobierno federal necesita.

III. 4) Prestaciones sociales

Si algo pudiésemos registrar como permanente después de la aplicación de los programas que se ha implementado en la administración pública federal, es sin duda la falta de prestaciones a las que dejaron de recibir los servidores públicos que concluyeron su relación laboral con el Estado, haciendo la aclaración que dicha circunstancia se derivó en aquellos que no alcanzaron alguna de las formas de pensión que la Ley correspondiente establece, esto es, en los casos que los incorporados al programa hayan contado con menos de quince años de servicios y con menos de 55 años cumplidos, así como los que contaban con menos de 10 años de servicio con menos de 60 años de edad, lo cual se traduce en un fomento intenso que el gobierno federal realizó a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con características atractivas, principalmente en el año 2003, para impulsar la terminación de la relación laboral que miles de trabajadores mantenían en alguna dependencia o entidad de la administración pública federal. Ahora no debemos olvidar que para este periodo de estudio la Norma de separación voluntaria incluyó en su rubro a los trabajadores pertenecientes a entidades paraestatales que rigieron sus

relaciones laborales conforme a lo previsto por el apartado A del artículo 123 Constitucional, lo cual significa que las prestaciones son en algunos casos diversas a las establecidas por la Ley del ISSSTE, situación que se tendría que dar aviso a la Secretaría para ajustarse en la incorporación.

Bajo esta tesitura, es importante entender y precisar el fondo de las prestaciones en las que se pretende aludir, ya que se puede incluir, porque están estrechamente relacionadas, las *prestaciones culturales*. Y como lo señalan los propios artículos 137 y 140 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se atienden necesidades básicas como programas culturales, recreativos y deportivos en beneficio del trabajador y su familia. Esto quiere decir que como parte de la misión de las Leyes del ISSSTE y Seguro Social, se encuentra la de otorgar asistencia, a través de distintos servicios, para apoyar en el desarrollo social y cultural, además del fortalecimiento de la medicina preventiva y el auto-cuidado de la salud que propicie el mejoramiento de su economía e integridad familiar de los derechohabientes, incluyendo los beneficiarios dependientes del trabajador, por eso la importancia de atender estos aspectos traducidos en prestaciones que algunos servidores públicos conservaban hasta antes de haber concluido su relación de trabajo con el Estado. En otras palabras las consecuencias de la aplicación de los programas para separar a los servidores públicos de las distintas dependencias y entidades de la administración pública, implementados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, precisamente repercuten en aspectos sociales que afectan a un sector de la población, problemática que se profundizará con mayor detalle más adelante; en tanto podemos agregar que uno de los derechos trascendentales que pierden los ex-trabajadores al sólo recibir su compensación económica sin haber alcanzado alguna de las formalidades para pensión, es la seguridad de continuar recibiendo un salario que les otorgue certidumbre tanto a ellos mismos como a su familia, tal vez el gobierno federal al observar que el riesgo de desproteger a miles de trabajadores sin una fuente de trabajo que represente seguridad económica, en la actualidad ha retomado la consideración de programas sociales con los llamados “talleres familiares” y que se encuentran regulados por la Ley Federal del Trabajo, esto por considerar algún tipo de solución que excuse sus errores, ya que simplemente es formalizar los llamados “changarros” o inclusive disminuir el comercio informal; pero por otra parte se encuentra dentro de las prestaciones, el derecho a conservar una pensión incorporada

al otorgamiento de una económica adicional, acontecimiento que sólo fue transitorio, debido al planteamiento que actualmente se observa con la próxima iniciativa de la nueva Ley del ISSSTE, particularmente con el contenido del tratamiento de pensiones que se expuso con antelación, por ello la insistencia de manifestar la importancia de las prestaciones sociales que encierra con el entorno de los servidores públicos al concluir la relación de trabajo que existía con la administración pública federal, inclusive el proyecto de dicha Ley del ISSSTE referido para el caso de este tipo de prestaciones, las considera como un servicio que dependerá de un Fondo específico para su tratamiento, con la denominación de *servicios sociales y culturales*. Entonces el sacrificio de perder una serie de beneficios a los ex-servidores públicos que les permitiera tal vez conseguir mayores aptitudes y experiencia laboral necesarias para superar además su desarrollo personal, significan resultados fracasados inclusive de avance familiar y patrimonial para aquellas personas, reiterando que aunque se les haya otorgado una compensación económica adicional a los que alcanzaron el derecho de pensión, la subsistencia de miles de trabajadores debe atenderse con soluciones adecuadas que permita alcanzar un nivel de vida decorosa, con oportunidades verdaderas que les ayude a conseguir sin apuros su necesidad de preservación.

Por lo anterior debemos precisar que las prestaciones sociales y culturales que se describen, constituyen el complemento de complejidad para llevar a cabo todo el proceso de retiro de los servidores públicos, es decir, si el objetivo encierra atenuar la capacidad financiera del gobierno federal para cumplir con su obligación social, no debemos olvidar que independiente a las consecuencias sociales y económicas que puedan resultar, y las cuales trataremos más adelante, está exponer un procedimiento dificultoso por el que transitan aquellos que alcanzan una pensión en cualquiera de sus características, es decir, en la mayoría de los casos los trabajadores al servicio del Estado enfrentan una inseguridad y falta de protección cuando se retiran de la administración pública sin haber cumplido 15 años de servicio y logran ingresar a la iniciativa privada, estos es, cuando no lograron cotizar por lo menos 15 años de antigüedad en el sector público, además de no recibir pensión alguna, mucho menos servicio médico, a pesar de haber cumplido los 55 años de edad que requiere la normatividad, y cuando cotizaron por lo menos los 15 años de servicio requeridos, tales trabajadores reciben su pensión hasta que cumplen los 55 años de edad y sólo

logrando acreditar su antigüedad. A esto se debe agregar todo el calvario que pasan para comprobar la antigüedad de cada una de las dependencias en las que hayan laborado para la administración pública federal, en conclusión, el presente sistema de pensiones en el gobierno federal, sólo atorga una retribución adecuada de acuerdo a la Ley correspondiente, hasta que sus trabajadores hayan cotizado 30 años o más de servicios y como se puede observar, aunque hayan cotizado más años de los requeridos, no se les otorgaría ninguna cantidad independiente de la pensión, es decir, existen trabajadores que laboraron para el Estado con 40 o 50 años de servicio, sin consideración adicional alguna.

CAPÍTULO IV

CONSECUENCIAS SOCIO-ECONÓMICAS DEL TRABAJADOR QUE SE INCORPORÓ AL PROGRAMA DE SEPARACIÓN VOLUNTARIA 2003.

Diversos son los impactos que se han ocasionado por la incorporación de los programas de retiro voluntario que el Estado ha implementado a través de la Administración Pública Federal desde el inicio de la presente administración, los cuales como lo hemos explicado con anterioridad, han sido con motivo de la falta de capacidad monetaria que el gobierno federal mantiene, no obstante de acuerdo al estudio en cuestión es indispensable puntualizar las consecuencias sociales y económicas que se han derivado y seguirán con motivo de la continuidad de aquellos, ya que no obstante de que los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de trato se encuentran como punto medular de nuestro trabajo, es indispensable considerarle de la misma forma un aspecto genérico, porque finalmente la problemática que surja y continúe, atañe a todos los servidores públicos de las dependencias de la administración pública federal referida, ya que los efectos repercuten en una sociedad que afecta a la población en general, inclusive desde el momento que los diversos trabajadores aceptan su retiro y sólo reciben una compensación económica para su subsistencia, pero sin omitir la problemática tan grande que representa el régimen de los pensionados, por los cuales para el Estado cada vez comienza a establecerse insostenible, pero no solamente el asunto queda bajo esas circunstancias, sino las consecuencias son distintas, tanto a nivel social y económicas, de las cuales puede reflejar el verdadero futuro de nuestro país, incluyendo aspectos de extrema urgencia que pueden ocasionar desequilibrio en nuestro sistema burocrático y que afectaría a un sector importante de la población.

IV.1) Impacto social

En nuestro país, como en otros, la sociedad es componente fundamental por el resultado de la heterogeneidad de las personas, que al agruparse conforman un fortalecimiento en su avance estratégico que les permita crecer con decoro y seguridad ante la terminación de un compromiso de actividades formales a favor de la

misma, acciones que precisamente son representadas a través de un elemento humano, el trabajador. La evolución social se manifiesta tanto en la modificación de valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales, como en la recomposición de grupos y en el cambio de los comportamientos colectivos con relación a los asuntos públicos. Son diversas las consecuencias sociales a las que nos enfrentamos para entender el objetivo real que persigue la implementación del Programa de Separación Voluntaria en el año 2003 y los que siguieron en la actualidad, vivimos una época intensa de transición hacia formas distintas de organización y convivencia social. Un nuevo tipo de sociedad se presenta bajo el impacto de una revolución científica y tecnológica sin precedentes, ya que estamos frente a nuevos sucesos y retos con los cuales las consecuencias sociales reflejarían la realidad de un verdadero desarrollo de una Nación. La población trabajadora inmersa en una organización administrativa, debe liberarse de formas de organización autoritarias, comunidades culturales y nacionales que exigen reconocimiento y respeto a su derecho de decidir su destino, en un sistema democrático es necesario que se imponga un modelo de convivencia social y de gestión pública adecuada para la respetabilidad de los habitantes. Sin embargo existe el caso de los trabajadores del Sistema de Administración Tributaria (SAT), un organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que de acuerdo a la problemática emergida por el conflicto de remover a un número indeterminado de trabajadores de aquel organismo en abril del año 2002, se establece una inestabilidad y desconfianza de aquellos para separarse de sus funciones, que en principio consideraron como una infamia en su contra, pero que respecto al tema que nos ocupa, marca un precedente de realidad cuando se formaliza con mayor fuerza la propuesta de invitar voluntariamente a los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y demás Secretarías, a inscribirse al Programa de Retiro Voluntario.

En un proceso de bienestar social, desde luego incluyendo a nuestro país, las transformaciones de un sistema han afectado sus usos y costumbres, modificando ritmos y estilos de vida, obligando a pueblos y dirigentes a buscar alternativas que permita hacer frente a las nuevas expectativas y retos, mismas que para llevarlas a cabo, es necesario participar en los procesos del cambio, y en este tenor, con relación al tratamiento de los trabajadores que nos ocupan, la importancia de comprender hasta donde es necesario organizar adecuadamente un nivel de vida digno después de terminar su relación de trabajo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal

vez, toda una vida útil a nivel laboral, ya que desde que un trabajador atiende un proceso formal de compromiso a favor del Estado, inicia el deseo de alcanzar con seguridad una estabilidad patrimonial y económica necesarias para obtener una conquista social, y en consecuencia, con la suma de tales conquistas permitiría que la sociedad se fortaleciera contribuyendo finalmente a dicho retiro de los trabajadores, circunstancias que en términos reales se observa como un sueño inalcanzable. Pero más adelante trataremos de explicar precisamente esa realidad social con los diversos impactos inevitables. Es ahora, en este sexenio, cuando la modernización de la administración se efectúa más profundamente. Es mayor el intento por lograrlo, aunque claro, el interés siempre ha existido desde las distintas modificaciones administrativas que se han denotado en distintos tiempos. Es por ello que la modernización, es la base de apoyo en todo el proceso de reestructuración de la administración y sus respectivas relaciones, ya que hablando de valores en los que se funda aquella administración pública, nos permitimos mencionar las de eficiencia, agilidad, productividad y simplificación. Aunque para esto, quienes estén involucrados deben dejar atrás estilos, mitos y tabúes, transformar los hábitos-prácticas que no permiten incorporarse a la nueva sociedad que se vive. Por eso nuestro interés y con el objetivo de señalar lo referido, se contempla el impacto que la modernización ha tenido en el proceso de desincorporación de los trabajadores en la administración pública, visto desde un enfoque social, en su intención de implantar un estado moderno.

El estudio de trato, no pretende minimizar en cierto modo, los objetivos que en el programa de retiro de los trabajadores al servicio del Estado se determina. El único propósito es el tratar de encuadrarlo mediante un análisis en su efectividad no plena, por circunstancias que quizá no se incluyan dentro de sus objetivos, pero que han hecho que a su funcionalidad no se le haya dado la real valía que pretende tener. Para lo cual, se considera importante remarcar los problemas que se generan en la sociedad, para así tener la oportunidad de optimizar y realmente modificar en apoyo de un factor de desarrollo institucional y de productividad laboral en beneficio de la referida prosperidad social.

Es así que uno de los programas de retiro voluntario propuesto por el gobierno federal, particularmente el de 2003, dirigido presuntamente para lograr una mayor racionalidad y eficiencia en el gasto de servicios personales, para los subsecuentes ejercicios fiscales, como los anteriores, propone llevar a cabo un "Programa de Separación

Voluntaria de Servidores Públicos” y para ello se piden recursos que permitan cubrir las compensaciones económicas correspondientes, derivándose entonces que las plazas ocupadas por dichos servidores en todo caso se cancelarán.

No obstante analizando aquel propósito de los trabajadores de la administración pública federal ¿cuántos estarían dispuestos al retiro voluntario? Suena por ello demagógico el señalar que el plan de los retiros voluntarios sea *“abrir espacios para que las dependencias y entidades que hagan uso del mismo puedan contar con mayores recursos para programas prioritarios de inversión social”*.⁽⁴⁷⁾ Tan es así que la justificación del implemento de aquellos programas, no se aventura siquiera a pronosticar cuántos recursos podrían liberarse con el programa de retiro voluntario, visto así, no queda más que reconocer que el gasto en servicios personales es forzoso, por eso los recortes sólo presionarían aún más los problemas que, por ejemplo, por pago de pensiones ya enfrentan el IMSS, el ISSSTE y, por ende, el mismo gobierno federal. Más aún, el impacto va más lejos, ya que la población al crear necesidades prioritarias con menos posibilidades de cumplimiento, decide buscar expectativas más loables de subsistencia, las cuales al percibirse cada vez más lejanas, observa métodos con efectos inadecuados que le puedan permitir obtener su objetivo, es decir, un trabajador que ha dejado de producir a favor del Estado, a través de su separación definitiva, ya sea que decida voluntariamente retirarse o le corresponda otras modalidades como lo es la jubilación o pensión, surgiendo en consecuencia una nueva disyuntiva de manutención, que si bien es cierto al separarse como trabajador recibe una compensación económica para su sostenimiento, así como la pensión periódica por haber cumplido con un número determinado de antigüedad, también lo es que la capacidad de aprovechar los recursos que le otorga el Estado como compensación, podría ocasionar un riesgo social que establecería consecuencias innecesarias de inestabilidad en el país, tal vez derivadas por la ignorancia y falta de organización en la planeación de su estabilidad personal y patrimonial, sin olvidar la de su familia.

En este orden de ideas, la sociedad mantendrá un número indeterminado de ex-trabajadores (al servicio del Estado), retirados con el Programa de Separación Voluntaria del año 2003, actualmente en incremento, realizando actividades diversas

(47) Berumen Barbosa, Miguel E.- “Una perspectiva del desempleo en México”.- www.eumed.net.- México, D.F.- 2004.-

para el sostenimiento de su familia o por lo menos el personal, a través de la utilización del comercio informal o con la creación mínima de negocios legalmente establecidos, o simplemente con la compensación económica recibida por su retiro, lo que incitará un riesgo social en el sentido de crear, en primera lugar, incertidumbre psicosomática en la población formalmente inactiva, es decir, el arriesgar un futuro incierto al dejar de producir laboralmente para la sociedad, provocando una salud física y mental decadente, porque el ser humano psíquicamente debe mantener una ocupación de beneficio y satisfacción personal que le permita actuar con mayor capacidad de crecimiento, salvaguardando la armonía social y, como consecuencia, un buen equilibrio colectivo dirigido desde luego al bien común de la sociedad.

Pero en segundo lugar, de mayor impacto se encuentra una realidad tangible desde el momento que aquellos trabajadores no iniciaron alguna inversión capitalizable con el dinero recibido y deciden malgastarlo súbitamente sin pensar en un futuro mediano, ocasionando inestabilidad y desempleo, tema que trataremos más adelante, desequilibrio que origina una desigualdad en la sociedad que como tal se mantiene así misma, circunstancia que pondría en juego una serie de eventualidades anexas, tales como la *economía subterránea*, motivada por la falta de oportunidades para trabajar formalmente, *la emigración*, ocasionada por los salarios precarios otorgados a los trabajadores, no tan sólo los identificados por el Apartado B de la Constitución, en sus distintas formalidades, sino a los del Apartado A, los cuales deciden buscar otras oportunidades informales de subsistencia, convirtiéndose con ello una problemática social (indocumentados) y hasta la *delincuencia*, que se origina con la necesidad de obtener un recurso económico y posteriormente se convierte en una codicia por obtener ilegalmente y por encima de cualquier precio, el poder económico, claro sin dejar de observar y analizar la posible complicidad con la que actúa al gobierno, pero eso es otra cuestión. Por lo cual aduciremos que el bienestar social se comienza a complicar con la incapacidad operativa del Estado a través del gobierno, para sostener a una sociedad ávida de subsistencia, porque desde el momento que surge la invitación a los trabajadores al servicio del Estado, bajo ciertos requisitos, para dejar su plaza o trabajo o su nombramiento, el inconveniente no se observa al abandonar tales plazas, sino la problemática surge desde el momento que aquellas se congelan con el fin de reducir el gasto social, insostenible por la administración pública centralizada, y más aún, como lo hemos puntualizado anteriormente, cuando a los trabajadores “beneficiados” les ocasiona inestabilidad de subsistencia derivada por la

falta de organización con la obtención de su compensación económica, sin dejar de observar que dentro de la modalidad del retiro existe adicionalmente la inclusión de pensionarse, pero si analizamos con justicia el objetivo real del presente programa en estudio, diremos que el riesgo es mayor al beneficio que pudiese obtener, no tan sólo los correspondientes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino a todos y cada uno de los burócratas adheridos a dicha separación, ya que en algunos casos se ha obligado sutilmente a los trabajadores para aceptar el Programa, sobre todo en aquellos que no han obtenido la antigüedad necesaria para alcanzar su pensión.

En ese sentido observemos que tan sólo en la aplicación del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal, para el año 2003, particularmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el número de inscritos hasta julio de 2003 fue de mil seiscientos cincuenta y un personas, y que corresponde considerar para entender que gradualmente fue acrecentando y estableciendo un impacto social de consecuencias futuras a partir de que tales jubilados o pensionados que se retiraron, principalmente sin tales derechos, generan un número indeterminado de desempleo para la sociedad, ya que no debemos olvidar que la problemática no es tan sólo por el número de adheridos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino es la suma de un conglomerado emergido en las diversas Secretarías que aplican y siguen aplicando los referidos Programas de Separación. Además sin descuidar que en la actualidad debe reconocerse con más intensidad el papel trascendental que representa para el desarrollo del país la mujer, a pesar de ubicarse como la más golpeada en la misma sociedad, ya que no obstante de sus agravios, persiste en su lucha particular por subsistir en defensa de su familia. Por ello las consecuencias que podamos mencionar en el presente estudio, son cortas si agregamos el papel que asume la mujer como trabajadora al servicio del Estado, al adoptar adicionalmente una responsabilidad directa cuando ocupa el sostenimiento inmediato de sus hijos, sumado a su sacrificio de madre e incluso padre de familia, sin dejar de lado todo lo que significa cumplir con la educación integral de aquellos, aunque el gobierno federal asegure, en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que la incorporación de la mujer a través del empleo haya aminorado la pobreza de los hogares trabajadores y la desigualdad del ingreso, creemos que no, porque sólo ha contribuido a la riqueza que el mismo Estado ha mal distribuido para cumplir con sus obligaciones sociales.

Porque si bien es cierto que en un proceso de cambio y desarrollo en la constante de una Nación es importante planear las diversas estrategias aplicables para el progreso

de la misma, también lo es que para llegar a los objetivos determinados se debe establecer en primer plano las prioridades sociales que permitan beneficiar a la población como contraprestación a su aportación de contribuyente, es algo así como administrar la riqueza tributaria para emplearla en los representados (población), analizando los resultados mediatos que comprueben el mandato constitucional, lo complicado se presenta cuando parte de los recursos tributarios son desviados en beneficios distintos a los legitimados, perjudicando inicialmente a un sector de la sociedad como son los propios trabajadores al servicio del Estado, es decir, el progreso de un país no puede estancarse por el hecho de que las partidas presupuestales destinadas en la creación de empleos, se afecten justificando un ahorro financiero a costa de los propios servidores públicos de trato, quienes al ofrecer su esfuerzo por mantener un patrimonio o simplemente las más ínfimas necesidades personales y de su familia, se vean afectados de la organización errática que el gobierno federal realiza al momento de implementar programas inconsistentes con una ayuda económica o compensación, que supuestamente les ayudaría a subsistir; no obstante, en el proceso de persistencia que enfrentan los ex-trabajadores para mantener a sus familias, se presenta la disyuntiva de saber hasta dónde podrán asegurar una estabilidad aceptable, ya que debemos entender que un trabajador sin la oportunidad de manejar estratégicamente sus recursos económicos, después de haber laborado en la administración pública federal, no tan sólo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrá asegurar el futuro estable de sostenimiento en su persona como el de sus familias, y en consecuencia se originaría otra problemática social, el desempleo. Sabemos que por ello la actual administración, al haber retomado la figura de los talleres familiares como una forma de apoyar a la pequeña empresa en su iniciativa particular, o inclusive la microempresa, puede aminorar y solventar la problemática de los empleos, no obstante en una observación objetiva y realista, esta medida es una solución que esperamos no sea parcial, ya que en vísperas de un cambio de administración gubernamental, suena incierto la continuidad que pueda otorgar el nuevo gobierno.

Por ello en un aspecto dogmático, considero que se forman cuatro importantes características sociales que pueden identificar la realidad de los programas de separación voluntaria que el gobierno federal ha estatuido a lo largo de la presente administración:

- I. *OBJETIVO FICTICIO.*- Desde el momento que nace el Programa de Separación Voluntaria con sus diversas condiciones, se habla de apoyar al trabajador que ha decidido separarse “voluntariamente” de su empleo, el cual sin duda no podrá recuperar, y fomentar una hipotética productividad personal a partir de que inicie su propia dependencia laboral, o peor aún, una dependencia social al no saber el destino que le depara, sin olvidar la inevitable complejidad para reorganizar su capacidad de inversión personal en víspera de una subsistencia relativa. En este tenor, se considera que el objetivo no esta dirigido al beneficio de los servidores públicos separados de su trabajo, es un agravio esgrimir información oficial con destinos alejados de una verdad tangible, incluso la propia disposición “normativa” que autoriza el aludido retiro voluntario, omite señalar con claridad el destino que otorgará al manejo de los recursos atraídos con motivo de los servidores públicos, tan sólo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que “decidieron voluntariamente” separarse de sus actividades de trabajo formal, y observándose que la realidad se conforma a partir de que el objetivo marcado en la propia Norma del Programa, describe una intervención para la *“eficiencia y racionalidad del gasto público”* , es decir, el escenario se preparó para excluir el mayor número de trabajadores, no tan solo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y demás órganos administrativos desconcentrados, entre otros, para conseguir un ahorro presupuestal que permita soportar el gasto público, circunstancia que ocasiona consecuencias económicas y sociales no sanas para el país.

- II. *APLICACIÓN RESTRINGIDA.* Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Norma que autoriza el Programa de Separación Voluntaria, se señaló ciertas condiciones que deberían cumplir los servidores públicos solicitantes de su retiro, no obstante y a pesar de que el programa persigue otros fines, en el caso de los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico, como otros, fueron coartados al instante de su decisión, tornándose una ineficacia en el tratamiento de aquella, es decir, se observa una contradicción que los restringe desde el momento que se habla de un programa para un año determinado que sólo

se aplica en un plazo restringido; la incapacidad de retribuir diligentemente al trabajador que cumplió con los requisitos predeterminados en la misma norma, su pago económico adicional esperado por ellos; y lo más gravoso, cancelación de las plazas por las que renuncian, ya que en la práctica no existe posibilidad de regresar a laborar en alguna de las dependencias de la administración pública federal.

- III. *DESEMPLEO Y EFECTOS*. Apoyado en los diversos razonamientos ya expuestos, creemos que la consecuencia más drásticas con la implementación del Programa de Separación Voluntaria en la Administración Pública Federal 2003, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sido el desempleo, una problemática que trataremos en el siguiente tema, pero como preámbulo diremos que genera un desequilibrio no tan solo social sino económico, porque desde el momento que concluye la relación laboral con la compensación monetaria recibida por los servidores públicos que pertenecieron no tan sólo a la Secretaría de Hacienda, también a las diversas dependencias de la administración pública federal, inicia la incertidumbre de retomar sus actividades formales para subsistir en una sociedad atestada de necesidades primordiales, que son difíciles de obtener ante la falta de oportunidades laborales, y no obstante de que algunos hayan alcanzado su pensión, este ingreso no cubre en conjunto sus primeras necesidades de vida en el desempleado y de su familia misma; además de no olvidar que atrás de un retiro creciente, surgiría otra secuela grave como lo es la delincuencia, seguido de vicios que provocarían posibles incertidumbres sociales, incluyendo diversos problemas de salud mental y orgánica.
- IV. *ECONOMÍA SUBTERRÁNEA*. Uno de los ejemplos sociales más evidentes que demuestran el crecimiento del desempleo, es sin duda la creación del comercio informal a través de la venta no solamente de mercancía que no cubre el pago de impuestos obligatorios, sino inclusive la venta de mercancía irregular (robada, plagiada y creada por los mismos comerciantes) manipulada por gente que no ha encontrado una fuente formal de ingresos, obligándolos a establecer este tipo de economía llamada

“subterránea” por el manejo de dinero fuera de la formalidad, que aunque irregular, necesario para mantenerse en sus diversas necesidades, una población en crecimiento y a la cual se agregan aquellos que dejaron de pertenecer como trabajadores al servicio del Estado, como es el caso de los que pertenecieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aunado a lo anterior creemos que una base fundamental para corregir cualquier mal de una Nación, es sin titubeo el progreso educativo, la necesidad de implantar, ya no nuevos planes de estudio, sino por el contrario actualizar los actuales programas de estudio que se han postrado en lo obsoleto, crear eficaces códigos de ética profesional obligatorios para los responsables del desarrollo educativo, es decir, sistematizar una conciencia de responsabilidad con avance tangible que aporte verdaderamente principios de honestidad, lealtad, integridad y responsabilidad a los educandos, con reforzamiento necesario permanente que provoque un estilo de vida estable en bienestar para la sociedad, inclusive la asignación de una partida especial que garantice dichos objetivos y la formación de una comisión especial de vigilancia, no de persecución, que procure un verdadero cumplimiento en afinidad con el avance del país. En este orden de ideas, y como paréntesis, no significa con la presente propuesta, olvidar el estudio que nos ocupa, ya que como lo podemos plantear a manera de estrategia, la preparación académica como obligación del Estado en la Educación, de acuerdo al artículo 3º Constitucional, debe producirse efectivamente conforme a los principios establecidos por dicho mandato jerárquico, que permita a los ex-trabajadores al servicio del Estado obtener mayor seguridad y certeza laboral atendiendo a su preparación profesional, ya que si bien es cierto podría considerarse riesgoso el acrecentar la nómina burocrática por la incapacidad económica del Estado para sostener sus derechos laborales derivados, también lo es que la falta de organización y honestidad por el desvío de los recursos financieros, provocan lo que hemos señalado, incertidumbre laboral por la gran demanda de empleo, ocasionada además, entre otros factores, por aquella carencia de preparación profesional de miles de trabajadores, incluyendo la incapacidad financiera del gobierno para implementar bases sólidas de inversión y promoción en los distintos ámbitos empresariales de la iniciativa privada como del Estado, es decir, también las diversas inversiones pueden dirigirse a la participación obligada de las empresas privadas con incentivos de impuestos y en consecuencia obtener una prevención o corrección en los

acontecimientos o fenómenos de inestabilidad (desempleo, delincuencia en sus distintas facetas, etc.), por lo cual, estamos seguros de la importancia trascendental que representa la presente observación educativa.

Entonces considerando las distintas consecuencias inciertas que afectan a la sociedad y que se exponen en el presente estudio, surge la necesidad de buscar nuevas estrategias de corrección y estabilidad en la población, por lo que profundizando en el contenido, se puede buscar una aplicación de mecanismos efectivos que apoyen los principios anteriormente señalados, es decir, en la contratación de funcionarios establecer además, como parte de una capacitación, valores que promuevan y refuercen en los mismos, con el objeto de crear una conciencia social extensiva que aporte la sensibilidad necesaria en el servicio encomendado, ya que como servidor público se debe observar con prudencia y responsabilidad el compromiso adquirido, permitiendo con ello la protección de una población que finalmente aporta los recursos económicos a través de sus impuestos, para sostener un conglomerado de servidores al servicio del Estado. Si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece la obligación de cumplir con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, para salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en las actividades que desempeñan, también es indispensable considerar que no se cumple con cabalidad los mismos, toda vez que las funciones por las que se obligan a un compromiso, se encuentran truncadas por la inobservancia de los referidos principios. Por lo cual, los mecanismos que se plantean radicarían en desempeñar con diligencia y respeto, como parte de los requisitos para ingresar a la administración pública federal, organismos descentralizados y desconcentrados, todas y cada una de las actividades encargadas para cumplir con el verdadero objetivo de la función pública. En este orden de ideas, afinaremos manifestando que la posibilidad de implementar un control de observancia efectiva y con visitas permanentes en los funcionarios que dirigen a nuestro país, apoyaría en obtener mayor distribución de los recursos dirigidos a la colectividad para el bien común que merece dentro de nuestra Nación, permitiendo con esto el beneficio y salvaguarda de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando llegue el momento de su separación, aunque no sea "voluntaria".

IV.2) Desempleo

La cuestión del desempleo, ha sido objeto de discusiones, opiniones y comentarios, para crear una polémica, muchas de ellas apreciables de consideración y mucho respeto, otras muy redundantes, poco serias y que concluyen en la minimización del problema que acarrea, pasando desapercibidos e indiferentes, ante el triste panorama que se tiene, lastimando con ello a un gran número de personas subempleadas y desempleadas, cuyas expectativas de mejorar sus niveles de vida, en la actualidad, se alejan cada vez más de sus posibilidades de seguir en ese tenor, a pesar de que para otros el recurso humano es el principal en el país; esto considerando que para llegar a la obtención de una mejoría, es necesario proporcionarle una importancia efectiva a partir de la necesidad de conseguir un trabajo remunerado, convirtiéndose imprescindible en aquel ser humano, por ello desde el momento que los trabajadores al servicio del Estado deciden separarse en definitiva de sus actividades laborales, surge la interrogativa de esperar los efectos de superación y estabilidad monetaria, es decir, como lo hemos expuesto con antelación, el simple hecho de recibir adicionalmente una compensación económica no significa asegurarles su nivel de vida o por lo menos garantizar sus primeras necesidades, a pesar de que en algunos trabajadores se adquiriera su pensión o jubilación por haber cumplido con la antigüedad necesaria por Ley, por el contrario tal vez al conseguir recursos definitivos en dinero, los ex-trabajadores en su afán de utilizarlo no miden la magnitud que pueda ocasionar en un futuro mediato, ya que las sumas recibidas son relativas de aprovechamiento, al no planear con precisión su utilidad, surgiendo un riesgo fatal, el subempleo y desempleo, además sólo en el caso de que hayan recibido tal compensación, porque no debemos olvidar que el objetivo primordialmente es retirar a trabajadores que no cuentan con el derecho, en razón de su antigüedad, a recibir una pensión.

Pero para asimilar esta problemática, es necesario adecuar la percepción que observemos con la acepción que le otorguen diversos tratadistas precisamente al *desempleo*, por lo que los autores Joan Robinson y John Eatwell en su obra *“Introducción a la economía moderna”*, explican el tema señalando que *“para las autoridades de una economía planificada, los hombres y las mujeres capaces de trabajar son, desde un punto de vista, personas a las que hay que proveer, y desde otro, un valioso recurso que es preciso utilizar para contribuir a la riqueza económica. En una sedicente economía en desarrollo del Tercer Mundo, los trabajadores parados*

son un reproche y un perjuicio que, si se desatiende, puede convertirse en una amenaza política. Las autoridades consideran su problema como una obligación de tratar de facilitarles empleo, más bien que como una ocasión de hacer algo útil". (48)

En este sentido y partiendo del "supuesto", de que contamos con una inestabilidad económica, que está desplazando a los trabajadores, incidiendo en el desempleo, deberíamos observar también un alto grado de subempleos en personas que han laborado para la administración pública federal, en sus diversas organizaciones, reflejando una debilitación en el poder adquisitivo de los mismos al perder capacidad de organización para sostenerse asimismos como a su familia, luego entonces los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se han excluido de la nómina del Estado al aceptar su "retiro voluntario", sólo son un ejemplo parcial del verdadero objetivo que el gobierno federal pretende para lograr un recorte de personal en la burocracia, al descubrir su incapacidad financiera para sostener a la sociedad, en otras palabras, una muestra de insuficiencia económica que prepondera en la creación de una economía subterránea (comercio informal), al obligar a los referidos ex-trabajadores en la búsqueda de subsistencia, desgraciadamente la realidad es así, tenemos un alto rezago.

El creciente desempleo, es una manifestación de las irregularidades de la política económica aplicada, al no responder a la demanda de mayores fuentes de trabajo, con salarios, sueldos y prestaciones, que garanticen mejores niveles de vida para los trabajadores y sus familias, ejemplo claro se manifiesta en los programas de retiro que el Estado ha implementado a través de las dependencias de la Administración Pública Federal, buscando con ello reducir el riesgo de provocar un desajuste social que recaiga en perjuicio de la clase trabajadora del gobierno federal, o sea, cubrir el eminente desempleo provocado por el retiro arriesgado de miles de burócratas, quienes al conseguir una compensación económica por su "separación voluntaria", crea una ideología psicossomática de desconcierto emocional para decidir la utilidad que dirigirán sobre sus dineros, en otras palabras, al obtener cantidades importantes de dinero y no tener una planeación en su consumo, se expone la incertidumbre de conservarlo para suplir su sostenimiento y el de su familia, es decir, cuando llegue la carestía por haberse terminado, habrá que observar cual es la consecuencia, ya que

(48) Robinson Joan-John Eatwell,. "Introducción a la economía moderna".- Edit. Fondo de cultura económica.- Primera edición. - México, D.F.- 1976.- pp. 406.

no existirá la posibilidad de regresar a laborar, ocasionando entonces la incapacidad por conseguir un empleo formal retribuido, aún cuando hayan conservado con mayor cuidado su dinero.

Por eso los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de las diversas dependencias, al admitir su retiro voluntario no perciben la magnitud que a futuro pueda causarles el mal uso que observen en su compensación, ocasionando una mala planificación económica, o en el peor de los casos, se planifica de acuerdo a los intereses de grupos y no de acuerdo a las necesidades de la mayoría de la población, de los intereses de la nación, predominando algo así como la economía particular y por inercia, el surgimiento de los llamados “changarros” y comercio informal, no obstante de surgir la desconfianza hacia las estadísticas oficiales que se manejan, porque no se consideran a las personas que emigran a los Estados Unidos, aduciendo cálculos no determinados, por eso la explicación de los autores Joan Robinson y John Eatwell, cuando aseguran que en una economía planificada se debe considerar los elementos humanos (hombre y mujer) vitales para lograr un desarrollo económico correcto y no como el que se observa con las consecuencias sociales e incluso económicas que se presentan con la emisión del Programa de Separación Voluntaria en el año 2003, sin omitir los anteriores programas y los subsecuentes.

Ante tal panorama y como lo hemos venido señalando, se implementa una política denominada: “Plan de austeridad y rendimiento del gobierno federal”, considerados como la justificante de la implementación del referido programa de “retiro voluntario”, y como lo hemos manifestado, la inducción de retiros no muy voluntarios, surgidos con el fin de disminuir las nóminas en el gobierno federal para empleados de base, con sueldos bajos, y que son los que realizan las labores básicas, cotidianas, pero sin considerar la implementación de esta medida bajo criterios que incluyan a los mandos medios y altos, excepción reservada, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, es decir, en virtud de los casos en muchos de los funcionarios que no justifican la percepción económica que reciben, de ahí las declaraciones que en el año 2003 como diputada federal, manifestó la C. Dolores Padierna Luna, en el sentido de que *“La eliminación de 50 mil plazas en la estructura del gobierno federal anunciada por el presidente Vicente Fox tiene que hacerse, pero en los mandos medios y superiores, que este año costarán al país 35 mil millones de pesos; además, el Congreso no*

ordenó al mandatario el despido de personal” (49)

Por otra parte y de acuerdo con declaraciones que otorgó a los medios de comunicación el Presidente Vicente Fox Quezada, tan sólo en el año 2003, es decir, a tres años de su administración, se registró una disminución de 150 mil plazas, inclusive con la intención de sumar 55 mil programadas para dar de baja en el transcurso del 2004.

Ante las medidas implementadas por el gobierno federal, para reducir el gasto público, optando por el retiro masivo de empleados burócratas de las diferentes dependencias, inclusive como lo hemos tratado en el presente estudio, la postura de alejar la posibilidad de recuperar a trabajadores que laboren para el Estado que hayan perdido su plaza, muestran una posición que sin duda ha impactado con consecuencias de carácter político, social y económico. Dicha medida, reiterando lo descrito con antelación, forma parte del denominado *“Plan de austeridad y rendimiento del gobierno federal”*, en donde se presenta su propuesta, es decir, la opción de retiro “voluntario” a los trabajadores, con lo que a los desempleados les aseguran *“recursos adicionales en términos contractuales para que puedan crear su propio negocio o empresa familiar”*. Pero sin olvidar que la reacción e impacto negativo, será completamente diferente en los diversos Estados de la República, incluso, dentro de las diferentes zonas de dichas entidades federativas.

De lo anterior y no obstante de que nuestro estudio comprende a los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no son distintas las consecuencias que a nivel general impacta el desempleo eminente en los distintos organismos de la administración pública federal, por lo cual se desprenden diversas expectativas inmediatas y otras a largo plazo, que en principio algunas se considerarían alivios provisionales mas no definitivos, y esperando incluso se disminuyan los impactos que dicha incorporación genera (retiros voluntarios), tal vez consolidarían el creciente proceso de desempleo en nuestra sociedad, y como consecuencia, un desequilibrio en todos los aspectos del desarrollo del país:

Por lo que atendiendo desde el punto de vista interno podría presentarse: (50)

1. Incremento de los llamados “changarros”, actualmente formalizados como

(49) Dávalos Renato y Saldierna, Georgina.- “El congreso, ajeno a la remoción de trabajadores del Estado: Padierna”.- Periódico La Jornada del 10 de enero de 2004.

(50) Berumen Barbosa, Miguel E.- “Una perspectiva del desempleo en México”.- www.eumed.net.- México, D.F.- 2004.-

“talleres familiares”, considerados por algunos como una forma de fortalecer la economía del país, clara política de la actual administración, es decir, una opción que en principio el propio ex-trabajador burócrata considera como adecuada y brillante, al menos para beneficiarse con aquellos programas de retiro “voluntario”, ya que utilizarían el poco recurso económico para invertirlo en una aventura de supervivencia, con el riesgo a desaparecer en un corto tiempo, circunstancia que si bien es cierto, depende de la capacidad de organización que el trabajador realice, también lo es, que la realidad se observa cuando aquel trabajador retirado, se convierte en un desempleado más para la sociedad.

2. Otros, optarán por las actividades comerciales, como vendedores ambulantes, o sea, pasarán a engrandecer el subempleo o empleos disfrazados, claro ejemplo que en la actualidad se observa tan sólo en el Distrito Federal.
3. Algunos más, buscarán empleo o alguna ocupación, medianamente pagada, con tal de asegurar algún recurso, sin posibilidades de mejorar sus expectativas de vida para sus familias. Se consolidará el abaratamiento de la mano de obra, en todos sus niveles: mano de obra calificada y no calificada. No se descarta la posibilidad del crecimiento de la corrupción, sin olvidar la delincuencia.
4. Crecimiento de la migración de poblaciones y zonas de Estados más pobres, hacia ciudades y/o entidades más grandes, con mayores niveles de desarrollo, y con ello crecimiento de asentamientos humanos irregulares, mayores demandas en cuanto a servicios y fuentes de empleo.
5. Los que se encuentren sin más opciones, se sentirán en el abandono laboral y social, sin perspectiva positiva alguna, sintiéndose obligados a delinquir: tráfico de drogas, de indocumentados, robos, asaltos, claro esta que no se trata de alarmar el tipo de consecuencias, sino establecer una conciencia social.
6. Orillados por la desesperación de los sin empleo, sin hacer alarde de ponderación, se hará crecer el índice de suicidios, homicidios, drogadicción,

alcoholismo, enfermedades nerviosas y psicológicas, esto sin considerar que pueden presentarse otro tipo de problemáticas.

7. Se consolidará la pobreza y desigualdad, pese a los discursos gubernamentales, que en el mejor de los casos, sus raquílicas medidas son sólo pequeñas dosis para apuntalar la de por sí endeble situación económica del México mayoritario. No descartándose que tales medidas, busquen ser aprovechadas en la antesala de los procesos electorales.
8. En el caso de madres solteras, una vez que adquieran una incapacidad financiera, limitará la satisfacción de sus necesidades primordiales para sus hijos y de ellas mismas, ya que no debemos olvidar todos y cada uno de las erogaciones que realizan en gran cantidad, por concepto de renta por vivienda no propia, por crédito hipotecario o de interés social, incluyendo el crecimiento inevitable de los gastos de su propia familia para salir adelante o tan sólo subsistir, porque es cotidiano que las mujeres que laboran, no tan sólo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sean las únicas responsables de resistir dicha carga, inclusive si consideramos que en la actualidad ha surgido con mayor auge el cambio de responsabilidades en la mujer, cuando ha tomado la dirección de su hogar, además de que en la propia administración pública federal es común la permanencia laboral de un número elevado de personal femenino que se comprometen con su familia.

En este panorama, los ex trabajadores burócratas, sentirán el impacto negativo del despido laboral al verse defraudados, posiblemente se crearán atmósferas de incredulidad, de desesperación, ira, resentimiento y renegarán en contra del gobierno. En medio de esta triste situación, no se puede descartar, que se este agregando el marco para la generación o reactivación de la presencia de grupos sociales radicales de izquierda, tanto urbanos como rurales, y la realidad no es para menos, toda vez que no se observa el mejoramiento en todos sus ámbitos para el cambio que tanto se prometió. En el mejor de los casos, optarán por conformar la oposición a todo lo que huelga a gobierno, la inconformidad predominará, y la sombra del abstencionismo electoral se consolidará.

Por ello, todas estas consecuencias que se materializan cada vez con mayor realidad, representan una reflexión a la posibilidad de corregir errores por demás evidentes, pero que tal vez la planeación incorrecta de la política interna manejada por el gobierno federal, estatal o municipal, no es factible realizar, provocando entonces lo que en la actualidad se encuentra tangente para la sociedad, “retroceso”.

No obstante lo anterior, es de gran importancia exponer que el actual gobierno federal con el ánimo de remediar las inconsistencias y errores medulares en el desarrollo de la Nación, principalmente la estabilidad de los ex-trabajadores que laboraron para la administración pública federal, retoma acciones dirigidas a reestablecer una infraestructura informal que se observa en los ya referidos “changarros”, esto es reutilizar formalmente la iniciativa personal de trabajo independiente de aquellos que buscan el mejoramiento y subsistencia patrimonial de su familia, los denominados “talleres familiares”, considerados como una forma de crear empleo con el fin de mantener una economía que les permita alcanzar una vida digna. Para ello es importante como preámbulo atender una serie de antecedentes que justifican el surgimiento del taller familiar, mismo que tuvo su origen en las primitivas corporaciones, no como base de ellas, sino en los casos en que el llamado maestro o jefe del taller contrataba a sus parientes por dos razones principalmente, esto es, por ser un negocio pequeño o por preferir como aprendices a los mismos familiares para poder continuar con una tradición en el seno familiar mediante técnicas heredadas generacionalmente desde la época prehispánica.

En la época colonial los talleres familiares tuvieron gran auge, principalmente en la industria artesanal, ya que los “secretos de producción”, únicamente se conocían entre los familiares del mismo jefe del taller que tenían el honor de trabajar con éste y aprender lo que hoy identificamos como el *know how* (cómo se hace) del negocio, lo que representó el auge de una actividad necesaria para mantener recursos que les permitiera subsistir en su entorno.

En la primera Ley Federal del Trabajo, de 1931, se reglamentó la actividad de los talleres familiares y por eso encontramos en la legislación un capítulo específico, denominado: *De las pequeñas industrias, de la industria familiar y del trabajo a domicilio*.

En razón de lo anterior hubo cuatro puntos importantes:

- a) Se definió a los talleres familiares como aquellos cuyos obreros son exclusivamente el cónyuge, los descendientes o los pupilos del patrón;
- b) El dueño del taller se encontraba facultado para poner sus reglas conforme a su propio interés en relación a las condiciones de trabajo, como horario, descanso, salarios, etcétera;
- c) Los talleres permanecían bajo la supervisión de los inspectores del trabajo y quedaban obligados a observar las disposiciones de salubridad e higiene; por lo que únicamente se circunscribían al cumplimiento de reglamentos administrativos;
- d) Los inspectores tenían la obligación de efectuar una relación de las personas que trabajaban en los talleres familiares conforme a los datos que mensualmente dieran los dueños o que ellos recabaran en sus visitas.

Como podemos observar, dicha regulación prácticamente continúa hasta nuestros días, en el Título Sexto, Capítulo XV, de la Ley Federal del Trabajo, denominado *Industria Familiar*, inclusive en su artículo 351 de dicha Ley, define a los talleres familiares como: *“aquellos en los que exclusivamente trabajan los cónyuges, ascendientes, descendientes y pupilos”*.

En una sana interpretación de dicho precepto legal se comprende también a la concubina o concubinario, pues de acuerdo con el artículo 1635 del Código Civil Federal tienen ese carácter aquellas personas que vivan como cónyuges por un periodo mínimo de cinco años, que precedan inmediatamente a la generación de derechos y obligaciones, o cuando tengan hijos en común, siempre que ambos (madre y padre) permanezcan libres de matrimonio; en el Código Civil para el Distrito Federal en artículo 291 Bis, se reduce a 2 años la obligación de cohabitar; lo que resulta importante al momento de tramitar el registro del Taller Familiar, a efecto de no dilatarlo, sobre todo si se considera que este programa es de cobertura nacional y, a menudo, en las zonas rurales se observa este tipo de uniones.

Por su parte, el artículo 352 de la citada ley Laboral, determina que a dichos talleres no se aplicarán las disposiciones aquella, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad.

Artículo 352. No se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad.

Lo anterior significa que, a este tipo de microempresas denominadas Talleres Familiares, no les es aplicable la regulación prevista en la Ley Federal del Trabajo, como por ejemplo la elaboración del contrato de trabajo, el pago de salario mínimo, de utilidades, vacaciones, prima vacacional y tampoco resulta aplicable el régimen de incorporación forzosa de sus integrantes al Instituto Mexicano del Seguro Social, INFONAVIT, SAR, porque no existe relación laboral entre los miembros de la familia. Esto en apariencia, sería inconveniente, mas en realidad de lo que se trata es de impulsar, detonar el desenvolvimiento integral de esta forma de producción de bienes y servicios, porque los beneficios se extienden a todo el grupo familiar, lo que resulta de vital importancia considerando que la familia, fuera de toda duda, es la célula social por excelencia, cuya preservación y bienestar es de orden público e interés general, ya que lo que en su seno ocurre, necesariamente impacta a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, los citados beneficios se logran mediante otros mecanismos de similar eficacia, como el otorgamiento a los miembros de los talleres familiares, del Seguro Popular, el acceso al Programa de opciones productivas (créditos), crédito tradicional (a través del FONACOT), consultoría, cursos de capacitación y superación, material didáctico y otras medidas adicionales. Como se observa, se trata de propiciar, de estimular el desenvolvimiento integral de la inversión, la productividad y la transformación cualitativa, en lo humano, económico, social, entre otros, de este tipo de unidades productivas.

Finalmente, el artículo 353 de la Ley Federal del Trabajo determina que la “Inspección del Trabajo” vigilará el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene, es decir, que será la autoridad administrativa competente, ya de los Estados o de la Federación quien realice la verificación correspondiente de que se cumplan dichas normas, como por ejemplo la instalación de recipientes sujetos a presión (calderas), instalaciones eléctricas, montacargas, tipo de iluminación empleada, ventilación, extractores de aire, pisos, etc.

Artículo 353. La inspección del Trabajo vigilará el cumplimiento de las normas a que se refiere el artículo anterior.

El hecho de que las disposiciones de la Ley Laboral no se apliquen a los talleres familiares implica que, de surgir alguna diferencia derivada del trabajo entre sus miembros, la autoridad jurisdiccional correspondiente (Junta Local o Federal de Conciliación y Arbitraje) deberá considerar que se trata de un taller familiar al que no se aplican las normas previstas en dicha ley, máxime si le es exhibido el registro correspondiente expedido por la Secretaría de Economía; de ahí la importancia de obtenerlo. Es decir, si se llegara a ejercitar la acción de indemnización constitucional o de reinstalación, el pago de horas extras, de utilidades, etc., seguramente resultará improcedente dicha pretensión.

Teniendo como referencia los puntos anteriormente señalados, analizaremos el Decreto y el Acuerdo publicados, respectivamente, los días 17 y 18 de enero de 2006, en el Diario Oficial de la Federación; el primero de ellos, consistente en las medidas para impulsar el desarrollo de los talleres familiares (los llamados “changarros), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el segundo, por el que se da a conocer el procedimiento para el registro de los talleres familiares ante la Secretaría de Economía.

Por lo cual y con la finalidad de retroalimentar nuestro conocimiento respecto a la exposición que nos ocupa, y que involucra a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Decreto), como a la Secretaría de Economía (Acuerdo), citemos textualmente las disposiciones aludidas, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación a principios del presente año:

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

DECRETO por el que se establecen medidas para impulsar el desarrollo de los talleres familiares.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 123 de la propia Constitución y 13, 31, 32, 32 bis, 34, 35, 39, 40 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 351, 352 y 353 de la Ley Federal del Trabajo, y

CONSIDERANDO

Que la ley Federal del Trabajo prevé un Capítulo específico para regular a los talleres familiares, concepto bajo el cual se comprenden a aquellos establecimientos en los que exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos;

Que la propia Ley Federal del Trabajo señala que no son aplicables a los talleres familiares las disposiciones de dicha Ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad, y que la inspección del Trabajo vigilará el cumplimiento de tales normas;

Que la Nueva Cultura Laboral se fundamenta en valores que establecen como eje principal a la persona y su trabajo dentro de una economía globalizada y que las políticas públicas deben reconocer al núcleo primario de nuestra sociedad que es la familia, como premisa natural para el desarrollo de actividades;

Que es de interés de este Gobierno adoptar las medidas necesarias para impulsar el crecimiento y desarrollo de los talleres familiares, como una alternativa para que las familias mexicanas puedan incrementar sus ingresos y mejorar su nivel de vida;

Que para la consecución de ese objetivo se estima pertinente contribuir a la formación profesional de los integrantes de los talleres familiares; brindarles asesoría para mejorar las condiciones de seguridad, salud y medio ambiente de trabajo en sus actividades productivas; fortalecer su acceso a financiamiento; facilitar la adquisición oportuna a bienes y servicios que procuren el bienestar del núcleo familiar y, en general, elevar el nivel de vida de los integrantes de los talleres familiares;

Que para estos efectos se deben coordinar las acciones y programas que el Gobierno Federal puede poner a disposición de los talleres familiares y, al mismo tiempo, establecer las bases mínimas que permitan a los integrantes de este tipo de organizaciones productivas, acceder a los beneficios conducentes, con la mayor sencillez y simplicidad posibles, y

Que se ha estimado necesario poner énfasis en al protección de la salud de los integrantes de los talleres familiares y, para ello, reforzar la difusión de los servicios que, en materia de salud, ofrecen las instancias respectivas, ya sea a través del denominado "seguro popular", o mediante los diferentes esquemas de aseguramiento contemplados en la Ley del Seguro Social, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente decreto tiene por objeto establecer las medidas para impulsar el desarrollo de los talleres familiares a que se refiere la Ley Federal del Trabajo y beneficiar a sus integrantes.

ARTÍCULO SEGUNDO.- En los talleres familiares se podrá desarrollar cualquier actividad lícita, ya sea para la prestación de servicios o para la producción y comercialización de bienes.

ARTÍCULO TERCERO.- Para tener acceso a los beneficios que se señalan en el presente decreto, el propietario del taller familiar deberá registrarse ante la Secretaría de Economía, en los términos que para tal efecto establezca dicha dependencia.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ofrecerá programas de asesoría y orientación a los talleres familiares respecto al cumplimiento de las normas en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo. Dichos programas deberán contemplar mecanismos de apoyo para facilitar y, en su caso, simplificar el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Los talleres familiares podrán celebrar compromisos voluntarios con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para solventar las deficiencias que pudieran presentar en esta materia.

ARTÍCULO QUINTO.- El Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores adoptará las medidas pertinentes para que un porcentaje de la operación crediticia obtenida directamente del público inversionista y del Sistema Financiero Mexicano, sin utilizar recursos fiscales, se otorgue en beneficio de los integrantes de los talleres familiares.

Para tales efectos, el referido Fondo deberá determinar los requisitos mínimos que los integrantes de los talleres familiares deberán acreditar para que puedan acceder a estos beneficios.

El Fondo deberá asegurar que el porcentaje de los créditos que se otorguen a los integrantes de los talleres familiares, no pongan en riesgo la estabilidad financiera y la viabilidad operativa del propio Fondo.

ARTÍCULO SEXTO.- Los talleres familiares debidamente registrados tendrán acceso directo a los apoyos que otorga la Secretaría de Economía, a través de sus diversos programas de financiamiento de actividades productivas y de apoyo de capacitación y consultoría.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Programa de Apoyo a la Capacitación, diseñará actividades de capacitación dirigidas a los integrantes de los talleres familiares, destinadas a incrementar la productividad y, consecuentemente, la competitividad de los mismos.

ARTÍCULO OCTAVO.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Programa de Apoyo al Empleo, brindará a los integrantes de los talleres familiares asistencia técnica, administrativa y de gestión; capacitación laboral a corto plazo, así como apoyos económicos para la adquisición de herramientas, equipo y maquinaria, en función de sus características y las del mercado laboral, a fin de crear o consolidar proyectos productivos rentables.

ARTÍCULO NOVENO.- La Secretaría de Salud, en el ámbito de sus atribuciones, promoverá la incorporación de los integrantes de los talleres familiares al Sistema de Protección Social en Salud.

ARTÍCULO DÉCIMO.- El Instituto Mexicano del Seguro Social diseñará una campaña de difusión para que, en su caso, los integrantes de los talleres familiares puedan disfrutar de los beneficios de los diferentes esquemas de aseguramiento contemplados en la Ley del Seguro Social.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicará a favor de los talleres familiares, los esquemas tributarios simplificados aplicables en el régimen de pequeños contribuyentes, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales vigentes.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- Las secretarías de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Turismo deberán revisar, simplificar y, en su caso, adecuar los trámites y procedimientos que tengan a su cargo, para hacerlos acordes a las necesidades de los talleres familiares.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO.- La Secretaría de Economía, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá dar a conocer en el Diario Oficial de la Federación el procedimiento administrativo para que los propietarios de los talleres familiares puedan efectuar el trámite a que se refiere el artículo tercero del presente instrumento. El registro deberá empezar a operar a más tardar dentro de los quince días siguientes de la publicación a que se refiere el presente artículo.

TERCERO.- Las secretarías de Economía y Trabajo y Previsión Social, así como las dependencias a que se refiere el artículo décimo segundo del presente Decreto, en el ámbito de sus respectivas competencias, darán a conocer dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente instrumento, los programas y acciones concretas de fomento que pondrán a disposición de los talleres familiares para el desarrollo de sus actividades.

Dado en la Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de enero de dos mil seis.- **Vicente Fox Quesada.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz.-** Rúbrica.- La Secretaría de Desarrollo Social, **Josefina Eugenia Vázquez Mota.-** Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **José Luís Luege Tamargo.-** Rúbrica.- El Secretario de Economía, **Sergio Alejandro García de Alba Zepeda.-** Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **Francisco Javier Mayorga Castañeda.-** Rúbrica.- El Secretario de Salud, **Julio Frenk Mora.-** Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, **Francisco Javier Salazar Sáenz.-** Rúbrica.- El Secretario de Turismo, **Rodolfo Elizondo Torres.-** Rúbrica.

Diario Oficial de la Federación
18 de enero 2006
Págs. 22, 23, 24 Y 25

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ACUERDO por el que se da a conocer el procedimiento para el registro de los talleres familiares ante la Secretaría de Economía.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Economía.

SERGIO ALEJANDRO GARCÍA DE ALBA ZEPEDA, Secretario de Economía, con fundamento en los artículos 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 351 y 352 de la Ley Federal del Trabajo, y 3, 4 y 5 fracción XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, y

CONSIDERANDO

Que en México, como en muchos otros países, son numerosos los talleres familiares, es decir, las unidades de producción de bienes o prestación de servicios operadas por los miembros de una familia y las personas asimiladas a la familia y que dependen de los ingresos que se generan en el Taller Familiar;

Que las actividades a que se dedican los talleres familiares inciden en los sectores de la economía o ramas del aparato productivo, así como en todas las ciudades, poblaciones o localidades, tanto urbanas como rurales;

Que el 17 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se establecen medidas para impulsar el desarrollo de los Talleres Familiares, que tiene por objeto establecer las medidas para impulsar el desarrollo de los talleres familiares a que se refiere la Ley Federal del Trabajo y beneficiar a sus integrantes, y

Que de conformidad a los artículos tercero, sexto y segundo transitorio del Decreto antes citado, es responsabilidad de la Secretaría de Economía dar a conocer el procedimiento mediante el cual, los talleres familiares se puedan inscribir en un registro, con la finalidad de tener acceso a los beneficios que otorga el referido Decreto, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE LOS TALLERES FAMILIARES ANTE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA

ARTÍCULO 1.- El presente Acuerdo tiene por objeto establecer el procedimiento y los requisitos para la inscripción en el Registro de los Talleres Familiares.

ARTÍCULO 2.- La administración y funcionamiento del Registro de los Talleres Familiares estará a cargo de la Secretaría de Economía, a través de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa.

ARTÍCULO 3.- Para efectos del presente Acuerdo, se entiende por:

I. Constancia: El documento que expide la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa en el que se hace constar la inscripción en el Registro de los Talleres Familiares;

II. Decreto: El Decreto por el que se establecen medidas para impulsar el desarrollo de los talleres familiares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2006.

III. Pupilo: A las personas que están asimiladas a la familia y que dependen económicamente de los ingresos que se generan en el taller familiar.

IV. Registro: El Registro de los Talleres Familiares ante la Secretaría de Economía;

V. SE: La Secretaría de Economía;

VI. SPYME: La Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de la SE, y

VII. Taller Familiar: Aquéllos en los que exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos.

ARTICULO 4.- El Registro tiene por objeto inscribir a los Talleres Familiares que así lo soliciten para que puedan obtener los beneficios previstos en el Decreto.

ARTÍCULO 5.- La solicitud de inscripción al Registro, estará a disposición de los interesados en la página electrónica: www.talleresfamiliares.gob.mx y contiene los datos siguientes:

A) Datos del propietario del Taller Familiar:

I. Nombre(s);

II. Clave del Registro Federal de Contribuyentes (RFC);

III. Clave Única de Registro de Población (CURP);

IV. Fecha de nacimiento;

V. Lugar de nacimiento;

VI. Sexo;

VII. Nacionalidad;

VIII. Dirección:

Calle;

Número exterior y, en su caso, interior.

Colonia;

Código postal, y

Ciudad, Municipio o Estado.

IX. Teléfono, fax o correo electrónico para recibir notificaciones;

B) Datos del Taller Familiar:

X. En su caso, nombre con el que se identifica el Taller Familiar;

XI. Año de inicio de operaciones;

XII. Dirección:

Calle;

Número exterior y, en su caso, interior.

Colonia;

Código postal, y

Ciudad, Municipio o Estado.

XIII. Teléfono, fax o correo electrónico para recibir notificaciones;

XIV. Sector en el que desarrolla sus actividades (industria, comercio, servicios), y

XV. La(s) actividad(es) que se desarrollan en el Taller Familiar.

C) Datos de los familiares y/o pupilos que participan en el Taller Familiar

XVI. Nombre;

XVII. En su caso, Clave Única de Registro de Población (CURP);

XVIII. Fecha de nacimiento;

XIX. Lugar de nacimiento;

XX. Sexo, y

XXI. Parentesco con el propietario del Taller Familiar.

La edad de los pupilos que participan en el Taller Familiar no podrá ser menor de 14 años.

No se inscribirá en el Registro, el Taller Familiar que:

I. Cuente con más de 4 pupilos;

II. En la realización de actividades riesgosas o insalubres participen menores de edad;

III. No cuente con un domicilio fijo, o

IV. Desarrolle actividades ilícitas.

ARTÍCULO 6.- El propietario del Taller Familiar interesado en obtener la inscripción en el Registro, deberá ingresar a la página electrónica: www.talleresfamiliares.gob.mx para capturar en línea la solicitud de inscripción, bajo protesta de decir verdad, de que los datos asentados en la misma son fidedignos y vigentes.

En el supuesto de que el propietario del Taller Familiar no esté en posibilidad de formular en línea su solicitud de inscripción al Registro, podrá acudir a las representaciones federales de la SE a fin de recibir el apoyo necesario para su requisición y obtención.

ARTÍCULO 7.- Una vez que la solicitud de inscripción al Registro se encuentre debidamente requisitada, se le asignará un número de folio y la página electrónica le expedirá un comprobante de inscripción en el mismo.

Si la solicitud de inscripción al Registro no cumple los requisitos previstos en el presente Acuerdo, no se le asignará número de folio y se tendrá por no presentada la solicitud.

ARTÍCULO 8.- La SPYME dentro de un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de expedición del comprobante de inscripción en el Registro, enviará por correo certificado al domicilio del Taller Familiar que se haya dado de alta en el mismo, la Constancia, a nombre del propietario del Taller Familiar.

ARTÍCULO 9.- La SPYME tendrá en todo momento, la facultad de verificar y supervisar que los datos del Taller Familiar asentados en la solicitud de inscripción sean fidedignos y vigentes.

ARTÍCULO 10.- La Constancia que expida la SPYME, o, bien la información que obra en el Registro, será necesaria para que los Talleres Familiares puedan tener acceso a los programas y acciones concretas de fomento que pondrán a su disposición para el desarrollo de sus actividades las secretarías de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y de Turismo, así como las entidades coordinadas por éstas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

ARTÍCULO 11.- Para efectos del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, programas e instrumentos de fomento por parte de la SE para el desarrollo de las actividades de los Talleres Familiares, se creará el Comité para el Fomento de los Talleres Familiares, que presidirá la Secretaría de Economía y dará a conocer su organización y funcionamiento mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO 12.- En el caso de que por las facultades de comprobación de la SPYME respecto al domicilio, calidad de los integrantes de los talleres familiares y actividad del mismo, se detecte falsedad o irregularidades entre lo declarado a la SPYME y lo que se verifique por la misma, se procederá a cancelar su Registro y no podrá ser sujeto de una nueva inscripción.

ARTÍCULO 13.- La aplicación e interpretación para efectos administrativos de este Acuerdo, es facultad de la SE.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Registro iniciará su operación el día de la entrada en vigor del presente Acuerdo.

TERCERO.- La SE dará a conocer en el Diario Oficial de la Federación un aviso por el cual las constancias de inscripción en el Registro otorgadas por la SPYME, serán canjeadas por una tarjeta electrónica con las características y en los términos que el mismo aviso establezca, la cual tendrá los mismos efectos legales que el de la Constancia.

México, D.F., a 13 de enero de 2006.- El Secretario Economía, **Sergio Alejandro García de Alba Zepeda**.- Rúbrica.

Uno de los objetivos fundamentales del programa de gobierno del Presidente Vicente Fox consiste en crear fuentes de trabajo e impulsar el auto empleo; esto último mediante la organización, capacitación y el apoyo crediticio a proyectos socialmente productivos.

Es en esta perspectiva que fue creado el programa estratégico de talleres familiares, que comprende, no sólo los asentados en las grandes ciudades o su área metropolitana, sino aquellos con actividades productivas que se realizan en los lugares remotos de nuestro territorio a fin de que tengan acceso a beneficios similares a los de la mediana industria, con absoluto respecto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y tradiciones de los pueblos y de las comunidades indígenas, como lo prescribe el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al concebir este Programa se tomó en cuenta y se reconoce de manera primordial que las mujeres mexicanas cada vez más se dedican a actividades productivas, a través de los Talleres Familiares -de los cuales frecuentemente son propietarios- lo que les permite que continúen en el seno de su casa al pendiente de sus necesidades familiares.

También se consideró que los beneficios que aporta la unión del esfuerzo del grupo familiar, se aprovechen en el núcleo mismo y se destinen a solventar las necesidades familiares, asimismo el aprovechamiento de las ventajas de las técnicas actuales de producción y el uso de la tecnología, sin hacer a un lado las técnicas artesanales de producción. Además, es un programa que alienta la formalidad en los negocios, esto es, para acceder al nuevo programa de talleres familiares, se debe contar con el Registro Federal de Contribuyentes, lo que implica que pueda haber más contribuyentes y que se realice una confrontación de la información ante ambas dependencias, Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda.

No obstante de que, tanto el decreto como el acuerdo mencionados, son suficientemente claros, conviene prever algunas cuestiones de mayor relevancia que se consideran en su contenido y que podrían presentarse en su aplicación:

DECRETO DE 17 DE ENERO DE 2006

ARTÍCULO TERCERO.- Se considera que es de vital importancia que el área de registro de la Secretaría de Economía cuente con capacidad de respuesta inmediata, a fin de no desalentar a los interesados y a los posibles candidatos, pues de difundirse la

visión de que se trata de agotar trámites engorrosos, lo que se traduciría en una publicidad adversa a los propósitos del Programa.

Asimismo conviene tener presente que la locución que se hace en este artículo cuando menciona “el propietario del taller familiar”, se refiere al dueño de la Unidad Productiva o microempresa y, no necesariamente, al propietario del inmueble o lugar en que física o materialmente se realizan los trabajos o se prestan los servicios, porque este puede ocupar el inmueble o lugar citados mediante diversos títulos como contrato de arrendamiento, de comodato, etc.

ARTÍCULO OCTAVO.- ¿El apoyo económico que brindará la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Programa de Apoyo al Empleo requiere que, la adquisición de herramientas, equipo y maquinaria mencionados, sean facturados a la autoridad o institución crediticia? o ¿sí se les deberá entregar la factura en prenda, en tanto continúe insoluto el crédito?

ARTÍCULO DÉCIMO.- ¿El disfrute de los beneficios de los diferentes esquemas de aseguramiento previstos en la Ley del Seguro Social, son sólo optativos, y sin demérito de los que otorga la inscripción al Sistema de protección Social en Salud (Seguro Popular) a que se refiere el artículo noveno?

Debe destacarse que, si el propietario del taller familiar incorpora personas distintas a los sujetos a que se refieren los artículos 1º y 251 de la Ley Federal del Trabajo, se le aplicará el régimen laboral y de Seguridad Social ordinarios, que rigen las relaciones obrero-patronales, así como el régimen Fiscal que en este caso corresponda.

ACUERDO DE 18 DE ENERO DE 2006

Estimamos que el acuerdo reúne las características de claridad, concisión y sencillez, indispensables en la estimulación para el acceso a los solicitantes del registro de los talleres familiares ante la Secretaría de Economía, ya que su contenido requiere información que, por lo general, todas las personas tienen fácilmente a su alcance. No obstante, advertimos que es omiso en prever el procedimiento a seguir para la cancelación del registro, en el supuesto del artículo 12.

En virtud de lo anterior el tratamiento de los talleres familiares, así como al Decreto y Acuerdo que la propia Secretaría del Trabajo y Secretaría de Economía, respectivamente, emiten a efecto de promover nuevas formas de empleo, nos llevan a las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La emisión del Decreto y el Acuerdo motivo de este análisis, se sustentan en la institución jurídica denominada talleres familiares prevista en la Ley Federal del Trabajo, regulada en sus artículos 351, 352 y 353.

SEGUNDA.- A los talleres familiares no se aplican las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, siempre que en los mismos trabajen exclusivamente las personas mencionadas en el artículo 352 de la Ley en comento, es decir: los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos. Naturalmente no se exige que todo ese núcleo familiar trabaje simultáneamente en el taller, porque se puede dar el caso de que sólo lo hagan los cónyuges, o alguno de ellos y sus padres, o sus hijos.

TERCERA.- De pretender alguno de los miembros del taller familiar demandar al propietario alguna de las acciones previstas en la Ley Federal del Trabajo, el laudo que se llegue a emitir por la Junta de Conciliación y Arbitraje, deberá ser absolutorio, es decir, declarando improcedente la acción intentada.

De hecho existe inclusive Tesis Jurisprudencial que muestra la inaplicabilidad de la Ley Federal del Trabajo en estos casos como excepción en la industria familiar:

RELACIÓN DE TRABAJO. CASO EN QUE ES INEXISTENTE. INDUSTRIA FAMILIAR.

En el juicio laboral, cuando la litis se constriñe a determinar si la prestación del servicio personal subordinado, por parte del actor, obedecía a la existencia de una industria familiar o bien, a una relación laboral en términos de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, en vista de que el actor admitió al momento de absolver posiciones, que dentro de la negociación demandada, explotaba en provecho propio la venta de golosinas, sin que jamás se le pagara un salario; resulta evidente que no se creó la relación laboral, cuenta habida que no basta aportar esfuerzo físico y obedecer órdenes para que se integre, sino que, es indispensable que se haga por la retribución de un salario, es decir, que el deber de obediencia tenga como contraprestación el pago de un salario, conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la legislación citada; por ende, al no existir el pago de un salario, no puede configurarse la relación laboral y, consecuentemente, se acredita la excepción de industria familiar.

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
VIII, Diciembre de 1991
Tesis
Página: 291

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO

Amparo directo 469/90. Gabriela Mariana Vega Velarde. 4 de julio de 1991.
Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Arturo Lizalde Montoya. Secretario:
Francisco Martínez Hernández.

CUARTA.- Por lo anterior, es importante que el taller familiar obtenga su registro ante la Secretaría de Economía, porque además de que el mismo es indispensable para acceder a la serie de beneficios que se les otorgan mediante el Decreto referido, de presentarse algún conflicto ante las autoridades del trabajo, la exhibición de dicha constancia adquiere el valor de prueba instrumental pública, para demostrar que no resulta aplicable la Ley Federal del Trabajo.

QUINTA.- Si de la verificación o supervisión de los datos que efectúe la SPYME (Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa), con apoyo en el Artículo 9 del Acuerdo, descubre que los datos asentados en la solicitud de inscripción resultan falsos o inexactos, el propietario habría incurrido en el ilícito de Falsedad en Declaraciones rendidas ante autoridad distinta de la judicial, como lo prevé el Artículo 6 del Acuerdo, además de que conforme al artículo 12 del mismo, procederá la cancelación del registro.

SEXTA.- En el supuesto anterior, no se establece el procedimiento a seguir para la cancelación del registro del taller familiar, sin embargo, consideramos que se debe aplicar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Tampoco se indican las consecuencias respecto de los beneficios y créditos que hubiere obtenido.

Por otra parte se establecen aspectos, desde el punto de vista externo:

1. Se presenta el creciente fenómeno migratorio, y como ya lo sabemos, principalmente el dirigido hacia los Estados Unidos de Norteamérica, que sin

duda aunado a las políticas actuales con dicha nación, un riesgo inminente en la perseverancia de la vida de los inmigrantes, no obstante sin importar la desvalorización tanto de la mano de obra calificada como la no calificada, porque si bien se puede presentar la migración legal, también existe y con más fuerza la ilegal, los llamados “mojados”.

Según datos publicados por el Diario La Jornada, el pasado 08 de marzo de 2003, ante el problema de la destrucción de empleos, el presidente Vicente Fox autorizó una "asignación adicional" de 100 millones de pesos "para los programas de capacitación y apoyo a quien queda desempleado, con el propósito de que se sostenga mientras regresa al empleo o se ocupa en autoempleo". Analizada y profundamente reflexionada la iniciativa presidencial resulta que, de acuerdo con algunos especialistas, los 100 millones de pesos alcanzarían para cubrir el salario mínimo anual de 6 mil 597 trabajadores, es decir, “menos de 1 por ciento de los requerimientos”. Pero el trato para los empresarios es algo distinto, tal situación quedó nuevamente de manifiesto el pasado 16 de agosto del mismo año, cuando en la prensa nacional se dio a conocer la firma de un convenio entre el gobierno de Fox y los empresarios para otorgar créditos por mil 500 millones de pesos a pequeñas y medianas empresas de 37 ramas industriales. Por supuesto que esa última cantidad es sólo una gota de agua en el mar de necesidades de la industria nacional y su papel será más que insuficiente para tener algún efecto positivo, por modesto que sea, para su recuperación. Pero, al margen de ello, la diferencia resulta abismal entre los 100 millones de pesos destinados para varios millones de desempleados y los mil 500 millones destinados para unos cuantos miles de empresarios con problemas. Precisamente es aquí donde no entendemos o realmente se observa la verdadera falacia que el gobierno federal quiere hacer creer a la población para obtener algunos otros objetivos ocultos.

Por ello la insistencia de considerar importante la política gubernamental que ha considerado actualmente los Estados Unidos de Norteamérica, al restringir el ingreso de los migrantes a su país cada vez con mayor fuerza, creando un peligro constante para los conacionales que han decidido arriesgar hasta su vida para mejorar sus condiciones de vida. Acontecimiento que tal vez se observe alejado del tema que nos ocupa, pero que podemos afirmar con gran contundencia, no es indiferente cuando

aquellos burócratas que laboraron al servicio del Estado, decidan emigrar después de haber constatado que no alcanzaron la compensación económica ofrecida, y aún los que sí la hayan recibido, no fue mas que una manera de incluirlos en el plan de austeridad que el gobierno federal implementó para solventar el gasto público ya mencionado, incluso los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que nos ocupan, de igual forma son susceptibles de estas inclemencias que provoca tal vez un mal intencionado programa de retiro voluntario con “ayuda compensatoria”; por ello de los casi 50 mil trabajadores que liquidó el gobierno federal en el año 2003 con el Programa de Separación Voluntaria que nos ocupa, dentro de lo que comprende la administración pública federal, sólo un centenar interpuso demanda para exigir su reinstalación, lo que nos lleva a pensar que se trata de un grupo que, en su mayoría, está compuesto por personal que tal vez fue obligado a firmar su baja luego de ser inducidos. Esto representa que realmente existió una forma de hacer creer “las bondades” del Programa, pero el inconveniente se presenta a partir de las carencias inevitables que provoquen la falta de planeación en el gasto real del ex-burócrata, después de un tiempo ambiguo de haber renunciado a su empleo.

IV.3) Impacto económico

Como introducción y considerando una parte del concepto de *economía*, en el sentido de razonarla como la capacidad de distribuir la riqueza a un objetivo determinado, estaremos en la certeza de entender las posibles consecuencias económicas que se reflejan en el desarrollo de un país como el nuestro, aunado a los diversos caracteres que influyen rotundamente en el aprovechamiento justo de aquella, ya sea natural o creada, porque no debemos olvidar que una nación crece también con base a una infraestructura natural, es decir, sus diversos recursos naturales propician una seguridad para la distribución que la sociedad necesita, además en un proceso de legitimación respecto a un gobierno estatuido a favor de una colectividad, es indispensable considerar dentro de un plan nacional de desarrollo, la manera de distribuir los recursos que se reúnen para sostener a la población; y dentro de esa responsabilidad social se encuentra en definitiva la realidad que amargamente se observa a diario en los diferentes entornos del país, la desigualdad.

El artículo 25 de nuestra Constitución Política, establece la obligación del Estado para manejar el desarrollo económico nacional y su distribución, que sin duda principalmente son emanadas de las contribuciones de los gobernados, y en ese tenor, es difícil entender que esa distribución de riqueza no se mantenga en los sectores sociales correspondientes, por eso la capacidad de organizar el patrimonio de nuestro país, desde este momento lo asentamos, debe sufrir serias reformas de aplicación y sanciones, un tema que es trascendental para el tema que ofrecemos, por lo que es menester manifestar que la obligación del gobierno en observar las necesidades de su población, como las dirigidas a los trabajadores al servicio del Estado, particularmente a los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece un punto de partida para la comprensión de diversos efectos sufridos por una población como la nuestra, ávida de alcanzar una vida honesta para subsistir, en una injusta impartición de nuestros recursos económicos.

La política gubernamental señala una expectativa “positiva” con la implementación de los Programas de Retiro Voluntario, al establecer que si bien es cierto puede existir una elevación en el déficit financiero por el impacto económico que provoque, también lo es que dicho resultado negativo se tenía contemplado, ya que posteriormente se comenzaría a reordenar la capacidad financiera para recuperar el aspecto más importante en una sociedad que refleja desarrollo, el empleo. Y esto se constata con el mensaje que realizó el entonces Coordinador de Políticas de la Presidencia de la República, Eduardo Sojo, según información proporcionada por el Diario “El Financiero”, el pasado 26 de noviembre de 2002, al manifestar que *“el aumento del saldo negativo en el balance público es algo que ya está consensuado y perfectamente aceptado por el mercado”*, incluso aclarando que es algo ya discutido ampliamente con los participantes en los mercados financieros, porque su nivel dependerá del éxito del programa, ya que el referido déficit posteriormente estaría en declive, además de agregar que tal programa de retiro es creado para elevar la cooperación entre los sectores público y privado de nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica, con el objetivo de incentivar el intercambio de experiencias para el desarrollo, aumentar la inversión, el intercambio de tecnología, de proyectos productivos y empleos.

Atendiendo estas consideraciones de los supuestos “beneficios” del programa de retiro, diremos en principio que una forma de gobernar a una población para el desarrollo de sus actividades, es aprovechando las modificaciones financieras que lleven a un

objetivo en la recaudación de recursos tributarios, es decir, cuando existe una carencia para sostener a la referida población, por la complejidad de su entorno social, inicia un calvario para los gobernados al sufrir las consecuencias en su economía por la falta de capacidad del gobierno, y es aquí precisamente cuando con tristeza se desvía aquella riqueza perteneciente a la Nación, una cruda realidad que por años se repite en forma inevitable, el gobierno tratando de justificar sus políticas económicas con las diversas reformas hacendarias, reflejada en distintos enfoques, como es la dirigida a los trabajadores que laboran para el Estado, y aunque dicha actividad sea en beneficio del país, en un plazo mediano se observa el yugo que comienza a lastimar la economía de tales burócratas, sobre todo cuando son objeto de engaños para que las plazas que abandonan, sean congeladas sin posibilidad de recuperarlas.

En todo esto no olvidemos que año con año, mientras dura el presente sexenio, el objetivo de los Programas de Separación Voluntaria, se reduce en ajustar los diversos Presupuestos de Egresos anuales, y que se observa a partir del gasto corriente que deben reducir las dependencias y entidades públicas y todo porque el ya multicitado Programa de Separación Voluntaria obedece al programa de ahorros instrumentado por el presidente Fox para cada año, pero con diversas modalidades, ya que no en todos se tendrán ingresos adicionales como en el ejercicio de 2003.

Por lo que para un desarrollo equilibrado en las finanzas de una nación es indispensable que la recaudación tributaria se encuentre dirigida adecuadamente en la distribución y aplicación a la colectividad, lo que pueda traducirse en una economía sana, entonces en un proceso de seguridad social, el manejo del presupuesto de la Nación es amenazado con la constante inestabilidad financiera provocada, entre otras, por la creciente carencia de oportunidades en la población, una deficiencia que comienza en afectar las más mínimas necesidades de los trabajadores al servicio del Estado (los llamados burócratas), es decir, a partir de que su insuficiencia de recursos económicos sustituye la posibilidad de recuperar su trabajo, toda vez que como se ha manifestado anteriormente, no es factible obtenerlo, percibiendo entonces un enfoque de preocupación para el futuro inmediato de los trabajadores, no tan solo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino de todas y cada una de las dependencias y organismos públicos dependientes de la administración pública federal, por lo cual para entender mejor el impacto económico en la aplicación del Programa de Retiro Voluntario, estableceremos las principales consecuencias económicas que hemos considerado respecto al tema que nos ocupa:

1. *Desde el punto de vista laboral.* Una vez que a los trabajadores al servicio del Estado, derrochen o malgasten la “ayuda económica adicional” por haber renunciado a su trabajo, surgirá la necesidad de continuar subsistiendo a nivel personal como a sus familias, pero sin la posibilidad de obtener alguna actividad laboral que le sea remunerado por el Estado, y lo que es peor, mucho menos con empresas particulares, ya que como se señaló con antelación, tal vez uno de los objetivos reales y vergonzosos del gobierno federal, es permitir un ahorro significativo que permita atender la inversión extranjera en nuestro país, y no precisamente para beneficio social, sino para soportarles o amortiguar posibles pérdidas a su inversión, es decir compensarles por aquellas, vigilando, con partidas presupuestales en su favor, la garantía tangible a sus inversiones, o sea, que finalmente el pueblo paga los errores del gobierno.
2. *Atendiendo a su capacidad de recuperación.* Si bien es cierto que la economía del país debe considerar ajustes para su distribución equitativa que permita una utilidad sana, también lo es que la mayoría de los burócratas dependen del salario devengado, y el apartarlos de su principal fuente de trabajo, disfrazado con la compensación adicional a su retiro, puede provocar una desesperada incapacidad de los ex-trabajadores por recuperar su estabilidad económica que les permita subsistir, sin olvidar que la complejidad de su recuperación provocaría un desajuste social que se refleja en la pobreza.
3. *Depreciación en los recursos naturales.* Una característica innata de nuestro país, es sin duda sus recursos naturales, los cuales han contribuido enormemente a su crecimiento a través de la riqueza que generan por años, sin embargo, éstos son objeto de amenaza por la injusta utilización ilegal de los mismos, es decir, tal vez una de las consecuencias provocadas por la falta de empleo de aquellos trabajadores que laboraron a favor de la administración pública federal, se observa precisamente cuando desde el momento de aceptar un retiro anticipado, desorganizado, sin una capacidad para aprovechar la cantidad económica que el gobierno federal les otorga, ocasionando que busquen otra alternativa para obtener un beneficio

personal, desafortunadamente la problemática se presenta al originar actividades incorrectas encaminadas a mitigar su abandono laboral, como es utilizar desmesuradamente el agua por medio de su venta clandestina y sin control sanitario, la tala de bosques para abastecer anómalamente a empresas irregulares, la caza de aves exóticas para su venta ilegal, la pesca prohibida, entre otras, circunstancias que provocan un descuido a tales recursos que son punto fundamental del crecimiento del país.

4. *Observando el costo de la economía subterránea.* Debemos considerar que desde la implementación de los programas de retiro voluntario en el año 2001, tal vez en ningún tiempo se pensó en las consecuencias económicas que traería para el país cuando a los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Servicio del Estado, “aceptaban” dejar su trabajo sin posibilidad de regreso, ya que como lo hemos mencionado anteriormente, una de las consecuencias fatales al dejar sin trabajo a miles de trabajadores que mantenían una estabilidad, tal vez insuficiente, pero finalmente una seguridad que les permitía conservar su economía a favor de su familia como del propio trabajador, el surgimiento del comercio informal ocasionado por los ahora desempleados que se unen a miles, provoca un desequilibrio monetario para el gobierno, manifestado sin duda en la misma sociedad, estimulando por desgracia el desvío de impuestos, con ello la falta de captación tributaria que representa un costo económico reflejado en el gravamen a diversos productos de consumo que la población adquiere, sin olvidar la amenaza constante en gravar actualmente los alimentos y medicinas, con el pretexto de una reforma fiscal necesaria para el crecimiento del país y todo esto porque existe gran pérdida de millones de pesos o derrama económica por la falta de captación de impuestos, que no pagan aquellos nuevos comerciantes informales (tal vez antes trabajadores al servicio del Estado) emergidos por la falta de empleo, en virtud de captación de una economía “irregular o subterránea”, motivada por los errores del propio gobierno federal, sin olvidar las partidas presupuestales que se autorizan para amortiguar o corregir aquellos errores.

5. *Atendiendo al costo financiero para la Nación.* Después de haber implementado el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Programa de Separación Voluntaria por año, durante la presente administración del Presidente Vicente Fox Quezada, nos podemos percatar que tal medida tiene un trasfondo distinto al que el propio gobierno alardea, e incluso justifica cuando señala la necesidad de un recorte presupuestal que permita ahorrar y alcanzar una recuperación integral en beneficio de la economía del país. Pero ¿hasta dónde es adecuado alcanzar un ahorro que salve un deterioro financiero?, cuando ese “progreso” pasa por encima de miles de trabajadores, lesionando su derecho a trabajar, aunque se diga que en alguno de los programas de separación se les ha compensado o finiquitado con una cantidad monetaria adicional que apoye a soportar el desajuste que pudiesen sufrir al dejar de trabajar para la administración pública federal. Sin duda que lejos de alcanzar objetivos tangibles a favor de la población y que se traduzca en el poder adquisitivo de la población, ocasiona efectos mediatos que lesionan a la propia sociedad por la precaria situación en las familias que dependen de aquellos burócratas retirados “voluntariamente”. Por ello el costo financiero que finalmente pagamos todos a través de los impuestos, porque no existe otra fórmula para que el Estado obtenga dinero y aunado a la gran corrupción existente, permite someter una vez más a la población que menos tiene.

6. *Afectando a la mujer.* Es importante reiterar, como lo mencionamos con anterioridad, lo trascendente que ha sido el papel de la mujer en la economía de la familia, un elemento que ha contribuido históricamente para el equilibrio de todos los aspectos inherentes a la vida del país, sin embargo no podemos ignorar que el pago para ellas ha sido precario, insuficiente y hasta ofensivo, cuando lesionamos su dignidad de género y no se le apoya en su sacrificio cotidiano, es decir, en el caso que nos ocupa, su contribución a la producción de riqueza como trabajadoras al servicio del Estado, no es reconocida cuando olvidamos sus diversas responsabilidades fuera de su centro de trabajo, como cabezas de familia, pero por el contrario se les exige un cumplimiento cabal sin importar su gran capacidad de trabajo y lealtad a sus deberes, inclusive es inimaginable pensar las consecuencias que

sufriríamos si la mujer no participara en la vida de una Nación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como otras Secretarías y dependencias, laceran su posición y se olvida el agradecimiento por contribuir a los recursos económicos que se producen para sostener a nuestro país.

Por lo que no obstante de que el Secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz, en febrero del 2004, ⁽⁵¹⁾ manifestara que la liquidación de 50 mil plazas en el gobierno durante dicho año, dependería de que los trabajadores acepten su retiro voluntario, también reconoció que durante 2003, el gobierno federal pagó 16 mil 188 millones de pesos por la liquidación de más de 49 mil burócratas que se apegaron al Programa de Separación Voluntaria, lo que demostraría que la derrama económica no tan sólo se quedaría en el dinero utilizado para los Programas, sino que se presenta otra problemática en los que alcanzan una pensión, caudal que una vez más saldría de la recaudación tributaria de la población. Por eso el impacto económico en una sociedad como la nuestra, iniciado con la separación de trabajadores que laboraban a favor de alguna dependencia gubernamental o pública de la administración pública federal, particularmente la establecida en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denota un claro ejemplo del desequilibrio económico que ha mantenido la presente administración en este rubro, sin dejar de olvidar que desde que un país planea con capacidad de organización alejado de “transas”, creando una economía sana y fuerte, difícilmente el costo financiero sufriría embates de pérdidas inimaginables.

Por ello la ejecución del programa de separación voluntaria del año 2003, marca un precedente de emergencia relativa para el país, una solución por la falta de presupuesto que la administración pública federal carece para cumplir con sus obligaciones sociales, ya que lejos de crear una economía sana con el ahorro de recursos emanados por la separación de miles de trabajadores al servicio del Estado, provoca acontecimientos sociales, antes descritos, que derivarían costos económicos que el Estado tendría que hacer frente para subsanar tales errores de planeación, lo cual se traduce en utilizar más dinero de los impuestos que aportamos los contribuyentes, y precisamente es en este momento cuando confirmamos que los programas de separación voluntaria apuntan a una estrategia financiera del gobierno federal para salvar los errores sistemáticos que las anteriores y presente administraciones han mantenido.

(51) Berumen Barbosa, Miguel E.- “Una perspectiva del desempleo en México”.- www.eumed.net.- México, D.F.- 2004.-

Más aún, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al promover que el programa de separación estimula una compensación económica adicional independiente al derecho de pensión, no es más que una forma de provocar a largo plazo, una posible inestabilidad laboral en perjuicio de una importante cantidad de población, acostumbrada a vivir de un empleo específico y que tal vez sin la oportunidad de reestablecer un trabajo formal que asegure el porvenir de dicho trabajador como de su familia, es como tratar de ignorar el inconveniente de la migración hacia los Estados Unidos de Norteamérica, sin duda una problemática que se extiende con el agravamiento de las consecuencias derivadas por el desempleo y la falta de oportunidades, a pesar de que en la actualidad los discursos del actual Presidente Vicente Fox, los dirija con un argumento de supuesta estabilidad del país, seguridad que no se refleja objetivamente en el poder adquisitivo real de la gente, sino tan sólo un relativo bienestar social asentado en una distribución de riqueza mal aplicada o dirigida a otros intereses, lo que actualmente amargamente todos conocemos, la corrupción. Además no podemos dejar de lado el gran número de burócratas que se retiran en el año 2003 con el multicitado Programa, ya que como lo referimos con antelación, tan sólo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el número de retiros inscritos hasta julio del año dos mil tres fue de mil seiscientas cincuenta y un personas, lo que representa una muestra que sumada a las restantes Secretarías de Estado, inclusive de los ubicados en el resto del país, estaríamos ante una oleada de sucesos sociales inciertos en gran proporción, como lo advertimos anteriormente, lo que provocaría un costo financiero incierto y que posteriormente atraería un riesgo mayor en el ahorro social que el gobierno federal trata de implementar, supuestamente para cumplir con “mayor efectividad” su plan de desarrollo, objetivo que lo encerraríamos en una gran ilusión.

Por esto y a pesar de las vicisitudes que ha sufrido nuestra Nación, no debemos perder la esperanza de corregir el rumbo del país, el inicio de un proceso apropiado con la aplicación efectiva de nuevos programas, legislaciones y sobre todo voluntad, que puedan permitir y salvar la discapacidad que nuestra población mayoritaria esta padeciendo, es decir, no es necesario inhibir el beneficio que consiguen las minorías cuando sus ingresos son producto de un desarrollo honesto y justo, ya que subsanan y crean fuentes de trabajo que fortalecen una certidumbre social y económica, contribuyendo en alcanzar el objetivo ideal para nuestra propia población, que se

refleja precisamente en el poder adquisitivo de su sueldo o salario, una forma de saber el avance verdadero de nuestro país y la disminución de los problemas de carencia. En este sentido podemos indicar a manera de conclusión respecto a este contexto que diversos son los factores que afectan a la economía de nuestro país, pero sin duda una de las consecuencias que afectan la estabilidad social, como se ha mencionado anteriormente es la falta de capacidad financiera con la que los ex-trabajadores de la administración pública federal sufren al terminar con la compensación otorgada por el gobierno a cambio de su separación laboral con el Estado, originándose diferentes complicaciones de subsistencia que ya precisamos. Consecuentemente es importante exponer que en el proceso de separación para trabajadores al servicio del Estado, se debería analizar previamente la capacidad de producción en aquellos y aprovechar su experiencia a fin de agregar una compensación adicional a su jubilación después de que hayan cumplido los mínimos necesarios para pensionarse, permitiendo que ingresen en inversión independiente el dinero compensado, para generar utilidades apropiadas para sostener algún negocio formalmente creado y dentro de la legitimidad, es decir, evitando la prolongación del comercio informal, que sólo ha generado incertidumbre económica y falta de captación importante de impuestos; todo esto se observa necesario para que los trabajadores separados de la vida laboral en alguna de las dependencias de la administración pública federal, puedan continuar subsistiendo en beneficio de su familia y de ellos mismos, adicionalmente se debe permitir cierta preferencia de oportunidad a las trabajadoras que sean la única fuente de sustento, con el objeto de amortizar el desajuste económico que pudiesen sufrir cuando se acabe su compensación económica otorgada por la separación voluntaria laboral que mantenían con el Estado, por lo que como lo expusimos anteriormente, en estos casos es importante buscar la participación de la iniciativa privada que ayude a disminuir tales desequilibrios sociales, aunque sabemos que la burocracia no es aceptada en empresas particulares, pero el incentivar con algunas compensaciones tributarias permitiría la creación de fuentes de trabajo sanas que no limiten el desarrollo de la economía del país, y no se trata de una adopción de problemas por parte de la inversión de particulares, sino coadyuvar en la prevención de complicaciones que originen actos delictivos de magnitudes importantes, circunstancias que sin duda a todos nos perjudicaría, ya que una sana economía de un país, siempre se observará reflejada en el poder adquisitivo de la población, el rendimiento que obtienen al momento de erogar o adquirir bienes o servicios para su

manutención y como resultado asegurar una estabilidad que soporte los desajustes económicos o sociales que se presenten, lo que se traduce en una organización y disciplina permanente justa que el Estado realiza para cumplir con el mandato que el pueblo le ha conferido en una verdadera democracia, respetando el objetivo de un estado de derecho.

IV.4) Status jurídico

A lo largo del presente estudio hemos observado la problemática que representa el Programa de Separación Voluntaria, como es sabido su aplicación dirigida a los trabajadores al servicio del Estado, de acuerdo a lo establecido por la propia Norma que justifica su emisión, se adecua según las condiciones y formalidades en el que se establezca año con año, no obstante es importante observar su situación jurídica en torno de una aplicación y alcance preciso, porque sus criterios o características con las que se maneja, no son alcanzables para todos los burócratas, esto debido a que restringe su alcance según el tipo de trabajador, es decir, se debe cumplir con ciertas condiciones que no todos los burócratas son susceptibles de atender o cumplir, derivándose con ello una posible irregularidad en la naturaleza de aquel Programa de Separación Voluntaria.

Comencemos indicando que el sustento del Programa de Separación Voluntaria se encuentra en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003 y subsecuentes. Por lo que, a partir del año que nos ocupa (2003), una vez que un empleado de confianza considera el programa de retiro voluntario de una plaza correspondiente a una dependencia, no es factible en la realidad, volver a contratarlo en un organismo de la Administración Pública, situación que hasta el año dos mil dos no era obligatorio, ya que en los años anteriores, una vez que el trabajador aceptaba su retiro en alguna dependencia, podía volver a contratarse en otra distinta, lo que de cierta forma representaba una simulación de beneficio presupuestal del programa, aunque drásticamente diremos que difícilmente los trabajadores han sido nuevamente aceptados en otras dependencias a las que laboraban en el momento de su retiro.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mantiene como facultad exclusiva para el despacho de sus asuntos, entre otras, la señalada en el artículo 31 Fracción XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás base legal, con lo que

justifica el nacimiento de la Norma que regula el Programa de Separación Voluntaria para el año 2003 y siguientes, pero el hecho de establecer diversos razonamientos para legitimar un programa que busca un objetivo que a pesar de llevarse a cabo, surge la confusión por entender la exclusión de diversos servidores públicos que no son considerados para su retiro voluntario, porque la misma norma limita su aplicación. Por tal motivo es importante observar la situación jurídica de los lineamientos, para entender la presente exposición, ya que en el ámbito de las disposiciones normativas su validación podría adecuarse a partir de que se encuentren contemplados como servidores públicos a los diversos puestos de jerarquía mayor, inclusive en el caso de los llamados funcionarios públicos, quienes por su posición de mando no son factibles de aquellas disposiciones, por lo cual es indispensable ubicar la identidad legal del presente Programa de Separación Voluntario 2003, que nos ayude a comprender su emisión, ya que en un estado de derecho, es indispensable respetar el surgimiento de una normatividad para no violentar la estabilidad social, en otras palabras, el nacimiento de aquél, confirma la continuidad de los objetivos que el actual gobierno persigue en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a fin de lograr sus estrategias que se han fijado en la administración pública federal durante dicho periodo.

En este tenor será importante observar el espíritu de la ley que a los trabajadores corresponde conforme al artículo 123 en sus apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se deriva respectivamente sus leyes reglamentarias, Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en donde la primera establece la *“Teoría integral de derecho del trabajo y de la previsión social”* la cual demuestra el verdadero objetivo que debería alcanzarse a favor de los trabajadores, es decir, como un derecho social y no como una obligación de los patrones, ya que así lo establecen los autores Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: *“La Teoría integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del **Artículo 123** –precepto revolucionario- y de sus leyes reglamentarias –productos de la democracia capitalista- sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país”*, (52)

(52) Trueba Urbina, Alberto y Alberto Trueba Barrera.- “Ley Federal del Trabajo”.- Edit. Porrúa.- Ed. 83.- México, D.F.- 2002.- pp. IX-XXII.

una ideología que sin duda han dejado de lado los patrones, así como autoridades del gobierno federal, en el sentido de ignorar el verdadero sentido social que representa la atención que a los trabajadores puedan tener para estabilizar su desarrollo laboral que les permita alcanzar sus necesidades primordiales tanto para su familia como para el propio trabajador y lograr el objetivo principal imperioso, la justicia social. De la misma manera la Ley burocrática, derivada del apartado B, al igual que la anterior, ha sido creada con el objeto de conseguir un equilibrio social entre los trabajadores al servicio del Estado y las diversas dependencias, del gobierno del Distrito Federal y los organismos señalados en su artículo 1º, por ello tanto una como otra es determinante que sus fines reales estén cimentados conforme a la naturaleza jurídica correspondiente, a fin de garantizar un cumplimiento efectivo en su aplicación, y desde luego atender a miles de trabajadores, quienes crean realmente la riqueza del país.

Tal vez para considerar este contexto, es menester indicar que dentro de un marco de equidad, surge la establecida en una legitimidad por la que un gobierno se encuentra desarrollando sus actividades en beneficio de su población, ya que cuando observamos que aquél no fue designado legalmente, se crea un ambiente de desconfianza, inseguridad y desigualdad, porque no sabemos como nos gobernarían, bajo qué circunstancias se manejaría el rumbo de nuestro país, por ello una vez que la aplicación del Programa de Separación Voluntaria del año 2003 se determinó en los trabajadores que lograron convencer por ahorrar en el presupuesto que eroga el Estado cada año, se determinó que la aplicación de los Programas de Separación sólo crean a largo plazo distintas dificultades expuestas con prelación, y sólo quedaría esperar su justificación de origen, la consecuencia evidente que nadie más que la población, sobre todo los que menos tienen, afectará en la continuidad de su vida diaria.

Por lo que en el marco de las indicaciones normativas vigentes, debe ser importante crear nuevas disposiciones que limiten y al mismo tiempo permita beneficiar a los trabajadores de la administración pública federal, que se separan “voluntariamente” de su trabajo, dejando de existir toda relación laboral con el Estado, es decir, dentro de la misma Norma que legaliza a los Programas de Separación establecer elementos que apoyen a los trabajadores retirados, con la posibilidad de reintegrarse a la vida laboral, pero bajo ciertas características de consideración legal, que no generen antigüedad

para el caso de que hayan alcanzado desde su retiro el beneficio de la pensión por jubilación y complementar la misma en aquellos que tengan por lo menos quince años de trabajo. No se trata de incrementar la nómina de jubilaciones o pensiones, estamos hablando de considerar a trabajadores con antigüedad de quince años, que en muchos de los casos su compensación económica y su pensión es mínima, sin permitirles cubrir posteriormente sus primeras necesidades, claro está que se debería realizar diversas reformas legales y reorganizar el gasto social para alcanzar este propósito, ya que creemos sería una forma de legitimar los multicitados Programas.

En virtud de lo anterior, es importante describir lo que la jurisprudencia define por el término de *retiro voluntario*, en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

RETIRO VOLUNTARIO.

“Las acepciones etimológica y real de los vocablos “retiro voluntario” denotan el hecho de apartarse o de eliminarse por un acto ejecutado libremente, sin necesidad o fuerza que oblique al sujeto a realizar ese acto; es decir, que se determine por propia voluntad, después de libre deliberación”.

Amparo directo 8398/60. Elvira Ontiveros vda. de Rocha. 1º. de febrero de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ma. Cristina Salmorán de Tamayo.

Instancia: Cuarta Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen LVI, Quinta Parte. Tesis: Página: 47. Tesis Aislada.

Si bien es cierto que la voluntad determinada por los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para disponer su separación al servicio del Estado es irrecusable, también lo es observar que la misma haya sido precisamente como lo establece la presente disposición jurisprudencial, en el sentido de haberla emitido libremente, ya que tales trabajadores al decidir que terminaban su relación laboral con la Secretaría, consideraron y entendieron que su decisión fue porque la misma atendía el alcance que a futuro representa para su estabilidad patrimonial, tanto en beneficio

propio como de sus familias, pero creo no fue así, porque ante esta situación la legislación es contundente, una vez aplicada, difícilmente sus efectos se anulan en apoyo de aquellos ex-trabajadores, incluso aunque exista la posibilidad de alegar cierta persuasión e influencia a la voluntad externada, alegando presión psicológica cuando la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ofrece en forma independiente y adicional a su separación con pensión, una cantidad económica que aparenta beneficio inmediato a los trabajadores que se hayan inscrito al Programa de Separación Voluntaria.

Por ello suena inverosímil que una disposición legal autorice transgredir los derechos sociales de los trabajadores, al observar que las consecuencias de los retiros se presentan desde el momento mismo que se extiende un número indeterminado de desempleo en nuestro país y peor aún, cuando surjan consecuencias más graves con esa falta de empleo, ya que como lo hemos señalado con antelación, no es meramente el que exista personas sin trabajo, sino las acciones extremas que implica no encontrar una fuente de trabajo formal que les otorgue seguridad, es decir, el desajuste social que resultaría.

Bajo estas circunstancias la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 46 Fracción I, establece la *renuncia* como causa para dejar de surtir efectos el nombramiento o designación de los trabajadores sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, y en el caso que nos ocupa, es la única circunstancia equivalente para dejar de laborar al servicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entonces diremos que la separación voluntaria que el gobierno federal promueve e induce con el conocido Programa de Separación, no es mas que una forma de justificar el retiro de miles de trabajadores que buscan expectativas loables en su economía flotante, en otras palabras, su status social debido a la lesionada economía del país, los deslumbra cuando se les ofrece una compensación para convencerlos a que renuncien a sus labores, y en consecuencia, se legitime conforme a derecho la conclusión de su nombramiento sin responsabilidad para el Estado, pero entonces en dónde queda la disposición jurídica que establece la tesis jurisprudencial antes descrita, cuando señala que el retiro voluntario debe realizarse *“sin necesidad o fuerza que obligue al sujeto a realizar ese acto”*, en otras palabras es aquí cuando observamos que el tratamiento del Programa implementado por el gobierno federal, busca en todo momento persuadir que aquél se encuentra adecuado a la norma y en

ese tenor continuar con el despido, porque no lo podríamos identificar de otra manera, de miles de personas al servicio de Estado, ya no solamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que nos ocupa, iniciando una nueva búsqueda por subsistir en esta sociedad irregular e insegura, circunstancias que representan otra problemática.

De igual forma dentro de todo el proceso de separación, como lo mencionamos anteriormente, se presenta la figura de la pensión y jubilación, sin duda una forma de que los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mitiguen las complicaciones que se presenten a futuro cuando se terminen la compensación económica que hayan recibido con motivo del "Retiro Voluntario", ya que perdurara por la pensión que les corresponda de acuerdo a los años de servicio laborados, conforme lo establece los artículos 61 y 63 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pero surgiendo otro limitante, es decir, como es el caso de lo establecido en dichas disposiciones, a partir de que los trabajadores al servicio del Estado hayan cumplido 55 años de edad y con 15 de haber laborado, como requisito para beneficiarse con dicha pensión, la problemática es palpable porque si consideramos que actualmente el promedio de vida de las personas se encuentra en desventaja, ya que su calidad se vuelve decadente a causa de factores naturales y sociales, decisivos para el buen desempeño de las persona, y si lo asociamos con los trabajadores de nuestro estudio, estaremos entendiendo que realmente existe una influencia en la referida calidad de vida que se necesita para la realización plena de las actividades laborales a favor del Estado, por ello debemos sustentar que en el proceso de pensiones para los trabajadores que cumplan con los requisitos legales, el Programa de Separación Voluntaria en el año 2003, parcialmente los benefició, porque la compensación económica adicional, principal atractivo del programa, acelera la incorporación en aumento de los trabajadores, provocando inclusive que los mismos soliciten se les considere y recibir su compensación, una forma efectiva de convencimiento para lograr, como lo hemos mencionado anteriormente, el objetivo real del gobierno federal para disminuir el gasto público social. Esto sin considerar aún, que lo grave del asunto no es el requisito que la propia Ley del ISSSTE establece para que la compensación del trabajador sea provechosa con la pensión que pueda alcanzar, sino la situación delicada es para los trabajadores que no tienen la antigüedad mínima que dicha Ley solicita, ya que únicamente se les otorga una cantidad determinada como liquidación, de acuerdo a diversos rubros, con

base a los años de servicio laborados para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; ahora bien, si consideramos que la plaza del trabajador en retiro se pierde o se “congela”, aquél no tiene posibilidad de regresar, o en el remoto caso de que exista posibilidad, tendría que regresar el dinero pagado como liquidación, una situación compleja porque sabemos que lo único que mueve y permite subsistir a la gente es precisamente el dinero, por eso difícilmente los ex-trabajadores lo conservarían y en consecuencia no podrían continuar laborando para el Estado, entonces es aquí donde se presenta la complejidad legal y no porque la Ley sea la incorrecta, la situación es que el tratamiento seguido para estos trabajadores, se aleja de alcanzar el principio fundamental que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos insta en su artículo 123 a decir *“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley”*, por lo cual es aquí donde se rompe con los objetivos que nuestra norma máxima dispone en bienestar de las personas, y particularmente, de los trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde luego sin olvidar que la afectación es genéricamente para los trabajadores al Servicio del Estado que considera el Programa de Separación Voluntaria 2003 que nos ocupa.

Además el tratamiento de los trabajadores derivados del artículo 123 Constitucional Apartado A, establecen causales distintas para la rescisión o terminación de la relación de trabajo, haciendo la aclaración que en el ámbito laboral la palabra rescisión es de género civilista, según comentan los autores Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, proponiendo sustituir dicho *“término rescisión por el de despido”* ⁽⁵³⁾, por lo que en caso de que se quiera aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo para ajustar o justificar el Programa de Separación Voluntaria 2003, sería improbable en virtud de que dicho programa es derivado de una acepción que involucra el gasto público social y su objetivo es distinto al espíritu de la Ley, por lo tanto su procedimiento excluye a trabajadores al servicio del Estado que mantienen la esperanza de continuar laborando con un empleo formal, a efecto de salvaguardarse o subsistir en bienestar de sus familias y de ellos mismos.

Inclusive actualmente y en razón de alcanzar una posible solución, se reconsidera el

(53) Trueba Urbina, Alberto y Alberto Trueba Barrera., *“Ley Federal del Trabajo”*.- Comentario al artículo 46.- Edit. Porrúa.- Ed. 83.- México, D.F.- 2002.- pp. 46.

tratamiento de los talleres familiares que se encuentra estatuido en la Ley Federal del Trabajo, que de inicio puede percibirse que no permite crear prestaciones en las personas que se desarrollan en los mismos, y como consecuencia, se alejan de la existencia de una seguridad social, ya que como se ha señalado con antelación, su origen lo justifica la unión de personas con afinidad consanguínea e iniciativa particular, pero a medida que se desarrollan y de acuerdo a su crecimiento, se estaría en un riesgo por la desprotección mínima de seguridad social, por lo que podría reflexionarse la importancia de atraer en su tratamiento, el régimen obligatorio parcial, para considerar los servicios de medicina preventiva y de enfermedades y maternidad, ya que éstos son los mínimos necesarios para asegurar un bienestar, ya no pleno, pero por lo pronto indispensable en el desarrollo de subsistencia del trabajador, que inclusive marca la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículo 1º y 123.

CAPÍTULO V

NOTAS RELEVANTES EN LA CONCLUSIÓN DE SERVICIOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LOS AÑOS 2004, 2005 Y 2006.

En el proceso de desarrollo de los diversos programas de separación voluntaria para servidores públicos de la administración pública federal, se estableció una ejecución reducida por las dependencias o entidades, en los años 2004, 2005 e incluso lo que va del actual 2006 debido a que el mayor número de incorporados se observó principalmente en el año 2003, como ya se expuso anteriormente, es decir, a partir del año 2004 las plazas consideradas fueron seleccionadas con características específicas que excluyeron a las restantes, circunstancias que redujeron la incorporación de trabajadores al servicio del Estado para su conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva, por lo que si observamos con precisión que los servidores públicos considerados para su retiro voluntario fue reduciéndose conforme avanzaba la segunda mitad del presente sexenio, estaremos entendiendo que la voluntad real de los trabajadores fue cambiando a medida que transcurrían los años, por ello el breve estudio que se ha considerado en la presente exposición, alude a esa percepción en donde los servidores públicos demuestran menos interés para separarse de su empleo o plaza, y sólo aquellos que presentan una edad avanzada deciden incorporarse a los retiros voluntarios, provocando una baja mesurada; por ello, los diferentes programas ofertados a partir del año 2004, conservaron el atractivo de una compensación económica adicional independiente al derecho de jubilación o pensión en los trabajadores del gobierno federal, además de observar los resultados reflejados en miles de plazas retiradas, y en consecuencia, con la cancelación de aquellas, iniciar la amortiguación del presupuesto social bajo este rubro, o sea, la descarga financiera por la que se encuentra actualmente el Estado y por la que se ha limitado en el cumplimiento de dicha obligación social. Entonces establecer los parámetros de corrección en el saneamiento de una economía que pretende fortalecerse, que apoye en términos tangibles a los burócratas que continúan laborando a favor de la administración pública federal y específicamente al tratamiento de un nuevo régimen de pensiones involucrado en las finanzas de nuestro país.

V.1) Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, en el año 2004 ⁽⁵⁴⁾

Al igual que todos y cada uno de los programas de separación voluntaria de los años 2001, 2002 y 2003, el presente tratamiento de las disposiciones que regulan el retiro de los trabajadores al servicio del Estado en forma definitiva, confirma el objetivo de recuperación financiera que el gobierno federal estatuyó desde el inicio de su administración, debido a la insuficiencia económica para cumplir con sus obligaciones sociales en este rubro, por lo que reforzando el breve análisis que se pretende exponer en este apartado, continuaremos manifestando que en los años posteriores al 2003, las etapas de separación de los burócratas al servicio de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, se estableció en menor proporción, no obstante que se presentó para tal año un programa denominado "Programa de Conclusión de la Prestación de Servicios 2004 (PCPS), que consideró a trabajadores de apoyo y asistencia a la educación, pero sólo para aquellos que realizaran actividades administrativas, es decir, sin considerar nuevamente a personal docente, así como aquellos que ostentaran plazas de interinato con propietario, por lo que aludiendo al año que nos ocupa, podemos indicar que las principales diferencias con los programas anteriores, fueron las siguientes:

Primera. La Unidad encargada de expedir las disposiciones de retiro a partir del año 2004, fue la de Política y Control Presupuestario, sustituyendo a la extinta Unidad de Servicio Civil, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Segunda. Desde el año 2004, se establece la conclusión de servicio en *forma definitiva*, circunstancia que se diferencia de los anteriores programas, en los que se observó una *terminación de antigüedad* en el servicio al Estado, esto es, la conclusión definitiva cierra toda posibilidad de prestaciones pendientes con el Estado, salvo los beneficios a que tengan derecho los incorporados en materia de seguridad social, en cambio un término de antigüedad, abre la posibilidad de incorporarse a laborar en alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, por ello la

(54) "Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la administración pública federal, en el año 2004".- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- 23 de febrero de 2004.- México, D.F.- 10 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala en sus disposiciones de retiro desde el año 2004, que para reingresar a la administración pública federal, se deberá reintegrar el apoyo económico recibido al momento de renunciar a su nombramiento, puesto y plaza que venía desempeñando;

Tercera. A diferencia de las plazas consideradas en los programas anteriores, se presentó la restricción de que el programa de retiro en el año 2004, se establece para puestos de personal de mando hasta el nivel de jefe de departamento;

Cuarta. La encargada de dictaminar y en su caso autorizar la incorporación al programa de retiro, fue el Oficial Mayor o su equivalente en cada entidad o dependencia de la administración pública federal;

Quinta. Se determinó que para la incorporación de conclusión definitiva de servicios de los servidores públicos que ocupen las plazas mencionadas en el programa de dicho año 2004, deberán acreditar una antigüedad mínima de tres años de servicio dentro de la administración pública federal y seis meses de servicio en la dependencia o entidad de su adscripción.

V.2) Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2005

(55)

Para el año 2005, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, nuevamente siguió promoviendo la separación de servidores públicos en la administración pública federal a través de diversas disposiciones, las cuales se emitieron con una denominación distinta de los años 2001 a 2003, una forma de establecer continuidad a las disposiciones emitidas en el año 2004, ya que al disminuir el número de incorporados para el tratamiento de dicho año, se conservó el atractivo de una compensación económica que incitara a los trabajadores con características específicas para cada año, a fin de decidir separarse y concluir en forma definitiva su prestación de servicios

(55) "Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2005".- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- 14 de febrero de 2005.- México, D.F.- 17 pp.

correspondiente, situación que provocó una modificación en el año 2005, consistente en la constitución de un fideicomiso de administración que se llevó a cabo en una Institución Financiera que determinó cada dependencia y entidad de la administración pública federal, con el manejo de una cuenta bancaria productiva de uso exclusivo para la recepción de recursos y pago de compensaciones, conforme a las disposiciones vigentes, lo cual permitió de alguna manera garantizar el pago de compensación a los servidores públicos que decidieron dar por concluido de manera definitiva la prestación de servicios con el Estado, pero si bien es cierto que los recursos para cubrir las disposiciones para ese año fiscal 2005, fueron a cargo de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también lo es que el propio programa establece que las dependencias y entidades participantes, restituirán los recursos que la Secretaría proporcionó para el pago de la compensación económica, además, como ejemplo, no debemos dejar de lado que en algunas dependencias de la Secretaría de Educación Pública, se estableció que para considerar a personal docente, éstos deberían, como mínimo, tener 35 años de servicio, por lo que en este sentido continuamos diciendo que para el año 2005, se observaron nuevas diferencias en relación con los programas anteriores, en los siguientes términos:

1ª.- La Oficialía Mayor o su equivalente de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, dictaminará la aprobación o rechazo de las solicitudes que presenten por escrito los servidores públicos, a efecto de autorizar el otorgamiento de la respectiva compensación económica;

2ª.- La creación de un fideicomiso de administración denominado “Fondo para la Conclusión de la Relación Laboral 2005”, a través de una cuenta bancaria en la institución financiera que se determine, con la finalidad de cubrir, en su caso, la compensación económica a los servidores públicos que decidieron concluir de manera definitiva sus servicios en la administración pública federal;

3ª.- Se estableció que las dependencias y entidades participantes en la conclusión definitiva de la prestación de servicios, restituirán presupuestariamente los recursos concedidos, los cuales fueron utilizados mediante un fideicomiso de administración, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fecha límite al ejercicio fiscal de 2007;

4ª.- A excepción de los servidores públicos jubilados o pensionados, aquellos trabajadores que se incorporaron al retiro y que mantengan un crédito hipotecario otorgado por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, deberán liquidarlo en un solo pago, con cargo a la compensación económica otorgada;

5ª.- Cada Unidad Administrativa perteneciente a la entidad o dependencia de la administración pública federal, pudo aprobar o rechazar las solicitudes que realizó el personal correspondiente para incorporarse al programa de dicho año, en razón de las necesidades del servicio;

6ª.- De igual forma la antigüedad necesaria que se consideró en los servidores públicos que solicitaron su retiro, fue de tres años de servicio dentro de la administración pública federal y seis meses en la dependencia o entidad de su adscripción;

7ª.- Para reingresar a la administración pública federal, los servidores públicos beneficiados deberán reintegrar los recursos que se les otorgó como compensación económica;

8ª.- En la emisión de disposiciones de retiro voluntario a favor de personal docente, entre otros, comprendidos en los modelos de educación básica, media superior y superior, se determinó la limitante de 35 años o más de servicio como requisito necesario, para considerarlos en el pago de la compensación económica, independiente a la jubilación o pensión correspondiente.

V.3) Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2006

(56)

Para el año que nos ocupa, en definitivo el proceso de incorporación para la separación definitiva de los servidores públicos de la administración pública federal, se

(56) "Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2006".- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- 14 de febrero de 2005.- México, D.F.- 17 pp.

estableció como una forma de continuar con el objetivo planteado por el gobierno federal en el propio plan nacional de desarrollo 2001-2006, y con ello culminar con la recuperación financiera motivada a causa del detrimento reflejado en el régimen de pensiones, el cual actualmente no cuenta con una economía sana para el debido cumplimiento de pagos, es decir, como se habló en temas anteriores, el saneamiento de los recursos financieros que cubra adecuadamente el pago de pensiones constituye un punto principal en la razón por la que se llevó a cabo los programas de separación voluntaria durante el presente sexenio, por lo que en este último tratamiento, se muestran casi en su totalidad las mismas diferencias expuestas en el año 2005, pero distintas en comparación con los programas de los años 2001, 2002 y principalmente 2003, entonces diremos que en continuidad al estudio para el año 2006, se instauran diferencias en relación con los programas anteriores, conforme a las siguientes consideraciones:

Primera.- De la misma condición que en el año 2005, la Oficialía Mayor o su equivalente de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, dictaminará la aprobación o rechazo de las solicitudes que presenten por escrito los servidores públicos, a efecto de autorizar el otorgamiento de la respectiva compensación económica y adicionalmente la facultad de determinar si se realiza la petición o no de recursos al Fondo del fideicomiso de administración para la conclusión de la relación laboral 2006, a efecto de aplicar las presentes Disposiciones;

Segunda.- En igualdad de circunstancias al año 2005, se crean en el año que nos ocupa, un fideicomiso de administración denominado "Fondo para la Conclusión de la Relación Laboral 2006", por medio de una cuenta bancaria en la institución financiera que se elija, con la finalidad de cubrir, en su caso, la compensación económica a los servidores públicos que decidieron concluir de manera definitiva sus servicios en la administración pública federal;

Tercera.- Para el presente año 2006, nuevamente se incluyó que las dependencias y entidades participantes, restituyeran presupuestariamente los recursos otorgados, que se crearon mediante el fideicomiso de administración, en el aludido Fondo para la conclusión de la relación laboral 2006;

Cuarta.- Con excepción de los servidores públicos prejubilados, jubilados o pensionados, aquellos trabajadores que se incorporaron a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva y que mantengan un crédito hipotecario otorgado por el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, deberán liquidarlo conforme al convenio que al efecto suscriba el trabajador con tal Fondo de la Vivienda, una vez recibida aquella compensación económica;

Quinta.- Cada área de recursos humanos o su equivalente de la Unidad Administrativa perteneciente a la entidad o dependencia de la administración pública federal, puede rechazar las solicitudes que realicen los servidores públicos correspondientes en función de las necesidades del servicio, con autorización de la Oficialía Mayor respectiva;

Sexta.- De igual forma que en el año próximo pasado, la antigüedad necesaria que se debe acreditar en los servidores públicos que soliciten su retiro, es de tres años mínimo de servicio en la administración pública federal y seis meses en la dependencia o entidad de su adscripción, con excepción de aquellos trabajadores que hayan gozado de una licencia indefinida sin remuneración, pero siempre que se reincorpore a su plaza y trabaje en ella un mínimo de quince días naturales;

Séptima.- De la misma manera se establece que los servidores públicos que decidan reingresar a la administración pública federal, será mediante la devolución del dinero que recibieron como compensación económica a su retiro, considerando para ello el nivel inflacionario que repercuta en la cantidad equivalente al monto obtenido en dicha compensación;

Por lo cual el estudio del programa de separación voluntaria en el año 2003, considero que determina la efectividad de continuar con la aplicación de los siguientes programas en los años posteriores, mismos que se establecen en los años 2004, 2005 y 2006, no obstante de que su aceptación disminuye de manera importante, ya que como se expuso en argumentos anteriores, el gran auge se observó en el año 2003, punto medular de nuestro trabajo.

CONCLUSIONES

En razón de lo expuesto en el presente contenido, es indispensable considerar una serie de conclusiones que describan una justificación encaminada a proponer observaciones que puedan representar elementos de ayuda en la aplicación de la normatividad.

Primera. Si bien es cierto que la aplicación de programas en la inmersión de una sociedad influye en el desarrollo de su economía, también lo es que esa aplicación debe dirigirse hacia la observación de una legalidad debidamente establecida, con la que se refuerce una legitimidad necesaria para el ejercicio de derechos y obligaciones.

Segunda. Los distintos factores que intervienen en un proceso de cambio a nivel gubernamental, pueden verse afectados en su propio entorno social y económico en razón de la capacidad que logren influir en los mismos para beneficiar o afectar a la población.

Tercera. En el proceso para la ejecución del programa de retiro voluntario, la base legal establecida se encierra en justificar la llamada eficiencia y racionalidad del gasto público, determinante en el objetivo que se persigue.

Cuarta. El programa de separación voluntaria representa la cancelación de plazas que no se reactivan por la falta de capacidad financiera en la que el gobierno federal se encuentra para darles continuidad a los trabajadores al servicio del Estado.

Quinta. La incorporación de trabajadores a los diversos programas de separación voluntaria representa en principio una incertidumbre de trabajo posterior para aquellos, al dejar de pertenecer a la nómina de la administración pública federal.

Sexta. El incremento del comercio informal se observa reforzado con la creciente demanda de trabajo que los trabajadores en estudio representan desde el momento que dejan de laborar para el Estado.

Séptima. El régimen de pensiones que observa la Ley del ISSSTE constituye la encrucijada para realizar una reforma sustancial que se refleja en la capacidad del Estado para cumplir con su obligación social.

Octava. Considerando la urgencia de una competencia laboral que provoca la separación de un sector importante de trabajadores, se debe ubicar con precisión una reforma educativa que signifique un instrumento de garantía en la obtención de trabajo.

Novena. La atención de los valores insertos en el Código de Ética ya existente, deben establecerse obligatorios en la contratación de funcionarios para determinar en alguna forma la responsabilidades en las que incurran.

Décima. La experiencia laboral de los trabajadores en la administración pública federal, puede aprovecharse con la creación de mecanismos adecuados que sea independiente de los recursos dirigidos a su pensión, una vez alcanzado dicho derecho.

Décima primera. Considerando que la compensación económica recibida por los trabajadores retirados de su relación laboral con el Estado, puede resultar insuficiente, debe existir un apoyo gradual posterior, principalmente en las mujeres, que permita mejorar de algún modo la subsistencia de su familia y de ellas mismas.

Décima segunda. En el caso de los talleres familiares, es importante implementar mediante nuevas reformas, la inclusión de los servicios de medicina preventiva y de enfermedades y maternidad que apoyen esencialmente el principio de subsistencia.

Décima tercera. Los programas o disposiciones establecidos en los años 2004, 2005 y 2006, en cuanto a su aplicación efectiva en los servidores públicos participantes, podrían emitirse cuidando que la compensación económica no sea afectada con otras cargas financieras en los incorporados, como el caso de los créditos hipotecarios.

BIBLIOGRAFÍA

Astudillo Ursua, Pedro.- “Derecho económico”.- Revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- 74 pp.

Acosta Romero, Miguel.- “Teoría general del derecho administrativo”.- Edit. Porrúa.- Octava edición.- México, D.F.- 1988.- 897 pp.

Ayala Almeida, Joel. “Iniciativa con Proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.- Congreso de la Unión.- México, D.F. 2006. 123 pp.

Berumen Barbosa, Miguel E.- “Una perspectiva del desempleo en México”.- www.eumed.net.- México, D.F.- 2004.-

Bermúdez Cisneros, Miguel.- “Derecho procesal del trabajo”.- Edit. Trillas.- México, D.F.- Segunda edición.- 1989.- 335 pp.

Bailón Valdovinos, Rosalío.- “Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Comentada”.- www.Editirialpac.com.- ISBN. 970-646-315-1.

“Código Civil para toda la república en materia federal”.- Edit. Sista.- Segunda edición.- México, D.F.- 305 pp.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.cddhcu.gob.mx.- Última Reforma D.O.F.- 12 de diciembre de 2005.- 122 pp.

Dávalos Morales, José.- “Un nuevo artículo 123 sin apartados”.- Edit. Porrúa.- Tercera edición.- México, D.F.- 1998.- 250 pp.

Dávalos Renato y Saldierna, Georgina.- “El congreso, ajeno a la remoción de trabajadores del Estado: Padierna”.- Periódico La Jornada del 10 de enero de 2004.

“Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.normateca.gob.mx.-

De la Garza, Sergio F.- “Derecho financiero mexicano”.- Edit. Porrúa.- Novena edición.- México, D.F.- 1999.- 841 pp.

“Derecho económico”.- Glosario del seminario de estudios jurídico-económicos.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- 74 pp.

De la Cueva Mario.- “El nuevo derecho mexicano del trabajo”.- Edit. Porrúa.- Décima primera edición.- México, D.F.- 1988.- 732 pp.

“Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2005”.- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- México, D.F.- 14 de febrero de 2005.- 17 pp.

“Disposiciones que regulan la aplicación de las medidas inherentes a la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el año 2006”.- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- México, D.F.- 19 de enero de 2006.- 18 pp.

Fernández Ruiz, Jorge.- “Derecho administrativo II”.- División de Universidad Abierta, Facultad de Derecho, UNAM.- Primera edición.- Lecciones de cátedra.- México, D.F.- 1995.- pp. 79.

Franco Díaz, Eduardo M.- “Diccionario de contabilidad”.- Edit. Siglo nuevo editores.- Segunda Edición.- México, D.F. 1980. 210 pp.

Fraga, Gabino.- “Derecho administrativo”.- Edit. Porrúa.- Vigésimo cuarta edición.- México, D.F.- 1985.- 506 pp.

“Ley de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.cddhcu.gob.mx.-

“Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.cddhcu.gob.mx.- Última Reforma D.O.F.- 2 de enero de 2006.- 71 pp.

“Ley orgánica de la administración pública federal”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.cddhcu.gob.mx.- Última Reforma D.O.F.- 08 de diciembre de 2005.- 42 pp.

“Lineamientos que regulan la conclusión de la prestación de servicios en forma definitiva de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, en el 2004”.- Unidad de política y control presupuestario.- S.H.C.P.- México, D.F.- 23 de febrero de 2004.- 10 pp.

Martínez Morales, Rafael I.- “Derecho burocrático”.- Edit. Oxford university press.- Segunda edición.- México, D.F.- 2004.- 189 pp.

“Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 16 de abril de 2001.- 12 pp.

“Norma que regula el programa de retiro voluntario del personal operativo de la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 6 de febrero de 2002.- 8 pp.

“Norma que regula el programa de separación voluntaria en la administración pública federal”.- Unidad de servicio civil.- S.H.C.P.- México, D.F.- 10 de febrero de 2003.- 8 pp.

Ossorio y Florit, Manuel.- “Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales”.- Edit. Heliasta.- Sexta edición.-Buenos Aires, Argentina, 1982. pp. 714.-

Penagos Arrecís, Carlos R.- “Derecho Individual del trabajo”.- Sistema de universidad Abierta, Facultad de Derecho, U.N.A.M.- Primera edición.- México, D.F.- 1995.- 396 pp.

“Reglamento interior de la secretaría de hacienda y crédito público”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.cddhcu.gob.mx.-

“Reglamento y ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal”.- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión.- www.normateca.gob.mx.-

Rodríguez Moroleón, Ma. Engracia.- “Derecho económico”.- Revista del colegio de profesores de las materias económicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Segunda etapa.- México, D.F.- 1989.- 74 pp.

Robinson Joan-John Eatwell.. “Introducción a la economía moderna”.- Edit. Fondo de cultura económica.- Primera edición. – México, D.F.- 1976.- 444 pp.

Trueba Urbina, Alberto y Alberto Trueba Barrera.-“Ley Federal del Trabajo”.- Comentario al artículo 46.- Edit. Porrúa.- Octogésima tercera edición.- México, D.F.- 2002.- 1173 pp.

Trueba Urbina, Alberto y Alberto Trueba Barrera.-“Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.- Edit. Porrúa.- Octogésima tercera edición.- México, D.F.- 2002.- 1165 pp.

Ventura Silva, Sabino.- “Derecho romano”.- Edit. Porrúa.- Octava Edición.- México, D.F. 1980. 453 pp.