

I. Derecho burocrático	1
II. Naturaleza de la relación	3
III. Concepto de servidor público	4
IV. Clasificación	8
V. Régimen jurídico aplicable	12
VI. Derechos	17
1. De los servidores públicos en general	17
2. De los servidores públicos en especial	31
A. Servicio Exterior	33
B. Militares	35
C. Servicio Público de Banca y Crédito	37
D. Cuerpos de Seguridad Pública	40
VII. Obligaciones	43
1. De los servidores públicos en general	43
2. De los servidores públicos en especial	54
A. Servicio Exterior	54
B. Militares	55
C. Servicio Público de Banca y Crédito	59
D. Cuerpos de Seguridad Pública	59
VIII. Responsabilidades de los servidores públicos y medios de defensa	63
1. Responsabilidad civil	65
2. Responsabilidad laboral	66
3. Responsabilidad administrativa	69
4. Responsabilidad política	72
5. Responsabilidad penal	74
6. Medios de defensa	75

I. DERECHO BUROCRÁTICO

El tema que ahora examinamos corresponde al llamado “derecho burocrático”, que de acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “se perfila como rama autónoma que evoluciona a partir del administrativo y tiende a semejarse al laboral” (Nove-na Época, Segunda Sala, tesis: 2ª./J.31/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: VII, mayo de 1998, página: 581, ma-teria: laboral, precedentes: contradicción de tesis 13/97, 13 de marzo de 1998, cinco votos, ponente: Genaro David Góngora Pimentel). En concepto de Acosta Romero, el derecho burocrático constituye “una rama del derecho laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federa-ción, estados y municipios), así como los derechos y obligaciones que de ella surjan”.

El derecho laboral, género al que pertenece el derecho burocrá-tico, tiene su fundamento normativo en el artículo 123 de la *Consti-tución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 1917. La orga-nización constitucional del trabajo es una aportación del derecho mexicano al constitucionalismo universal. Dicha organización se pro-pone generar condiciones de equidad en las relaciones entre los pa-trones y los trabajadores, tomando en cuenta la desventaja social y económica en la que se encuentran éstos con respecto a aquéllos. Se trata, pues, de un orden jurídico tutelar o proteccionista que atien-de a los objetivos de la justicia social.

Se ha criticado la incorporación de estos preceptos en una ley fundamental, que podría contener solamente bases o principios ge-nerales, dejando su desarrollo a la ley secundaria. Sin embargo, el Constituyente de 1917 estimó preciso elevar numerosos manda-

mientos al rango de la Constitución para proteger de mejor manera los legítimos intereses de los trabajadores, sustrayéndolos así de la posibilidad de reforma por parte del legislador ordinario.

En este orden de ideas, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala que los preceptos relativos a los derechos de los trabajadores, que deberían figurar en ordenamientos secundarios, fueron incluidos en la norma suprema para conferirles un rango superior al de las leyes comunes. Para valorar esta situación es necesario tomar en cuenta que la Constitución es la ley suprema de la Unión, a la que deben sujetarse las restantes normas jurídicas, sin excepción. El principio de supremacía constitucional se recoge en el artículo 133 de la propia ley suprema.

La regulación ordinaria de las relaciones entre trabajadores y empleadores se apoya en la necesidad de encauzar y resolver la lucha de clases. Este no es el caso de las disposiciones correspondientes a la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos. Aquí no hay lucha de clases, ni se presenta la necesidad de equilibrar la balanza de los factores de la producción, ni existe el ánimo de lucro que caracteriza a una empresa mercantil que actúa como patrón de cierto número de trabajadores. El Estado representa el interés de la sociedad. Por ende, la relación que establece con las personas que se hallan a su servicio no es equiparable a la que existe en otros ámbitos de la prestación de servicios personales.

Estas circunstancias hicieron ver la conveniencia de establecer normas laborales específicas sobre la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos, que serían aplicadas por los tribunales correspondientes en caso de controversia entre aquéllos y éstos. Fue así que en 1929 se reformó la Constitución a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes del trabajo (artículo 73, fracción X).

Tras diversos intentos para regular adecuadamente esta importante materia, en 1938 se expidió el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*. En 1960, los principios consignados en dicho Estatuto fueron incorporados al Apartado B) del

artículo 123. Anteriormente, este precepto sólo incluía las disposiciones que luego integrarían el Apartado A). Con sustento en aquél, en 1963 se dictó la vigente *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional (*LFTSE*).

A partir de la vigencia del Apartado B) y de su Ley Reglamentaria se puede hablar, propiamente, de un derecho burocrático integrado por el conjunto de derechos y obligaciones derivados de la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores. Estas disposiciones no agotan la regulación jurídica relevante para la relación entre aquél y éstos, así como para la determinación de los derechos y obligaciones respectivos. En el curso de la presente exposición nos referiremos también a otros ordenamientos importantes para esta materia, entre ellos la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)*, de 1982, que acentuó (al igual que el nuevo Título Cuarto de la Constitución, reformado en este mismo año), la calidad de "servidores públicos" que se reconoce a este conjunto de trabajadores.

II. NATURALEZA DE LA RELACIÓN

El primer párrafo del Apartado B) del artículo 123 constitucional señala que esta relación laboral se establece entre los "Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores". El trabajador es "toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales" (artículo 3 *LFTSE*).

Aquí encontramos un dato importante para diferenciar el derecho burocrático del derecho laboral en general: el "nombramiento", un acto jurídico por medio del cual se designa a una persona como servidor público para el cumplimiento de ciertas funciones, servicios o actividades. Al referirse al nombramiento, desde una perspectiva formal,

Acosta Romero indica que es el documento por el que se designa a una persona, por autoridad competente, para ocupar un puesto, cargo o empleo determinado. Dicho documento deberá señalar el nombre la nacionalidad, la edad, el sexo, el estado civil y el domicilio del trabajador designado, los servicios que éste deberá prestar, el carácter del nombramiento (definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada), la duración de la jornada de trabajo, el sueldo y las demás prestaciones que deban cubrirse al trabajador, así como el lugar en el que éste prestará sus servicios (artículo 15 *LFTSE*). En caso de cargos o categorías de nueva creación, se deberá especificar, si el empleo es de base o de confianza (artículo 7 *LFTSE*), circunstancia que permitirá determinar el régimen legal aplicable. La condición de trabajador del Estado no se acredita solamente a través del nombramiento; puede acreditarse también por el hecho de que el sujeto figure en la lista de raya, como antes se mencionó.

La *LFTSE*, reglamentaria del Apartado B), considera que la relación jurídica que venimos comentando se establece entre el trabajador de base y el titular de la dependencia correspondiente. "En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación" (artículo 2). Cabe aclarar que la Gran Comisión fue sustituida por la Junta de Coordinación Política, en los términos de la nueva *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LO-Congreso)*.

Alberto Trueba Urbina considera que la relación se establece directamente entre el órgano estatal y el servidor público, porque los titulares de las dependencias son únicamente representantes del órgano estatal.

III. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral que antes mencionamos, con el propósito

de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél. Como ya se dijo, el concepto de servidor público –más bien que el de trabajador, empleado o funcionario– cobró relevancia a partir de 1982, año en que fue ampliamente reformado el Título Cuarto de la Constitución Política y se expidió la citada *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Anteriormente, ese Título aludía a las “responsabilidades de los funcionarios públicos”, en tanto que hoy se refiere a las “responsabilidades de los servidores públicos”. La exposición de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional advirtió que con ese cambio quedaba de manifiesto “la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta (el) empleo, cargo o comisión (del servidor público)”.

Esa misma reforma constitucional dejó constancia de los valores que debe atender o realizar el servidor público. Estos se hallan consagrados en el actual artículo 113 de la ley suprema, a saber: “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de (las) funciones, empleos, cargos y comisiones”. La obligación de servir con sujeción a esos valores “es la misma para todo servidor público –estableció la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional–, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión”. De la observancia de aquellos valores se desprenden numerosos deberes genéricos y específicos del servidor público, a los que se hará referencia en diversos puntos de esta exposición.

El artículo 108 constitucional, considera como servidores públicos, para los efectos de la responsabilidad que determina la propia Constitución, a:

- Representantes de elección popular, que se contemplan tanto en el Título Cuarto como en los artículos 50, 51, 56 y 80 constitucionales: diputados federales y senadores, todos ellos miembros del Poder Legislativo, y presidente de la República, titular del Ejecutivo.
- Miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, que figuran en el citado Título Cuarto y en los preceptos

constitucionales relativos a los correspondientes poderes federales o locales.

- Funcionarios y empleados de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal (artículo 90 constitucional). La administración centralizada comprende: presidencia de la República, secretarías de Estado, departamentos administrativos, consejería jurídica del Ejecutivo federal y procuraduría general de la República. La administración paraestatal abarca: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos (artículo 1º *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -LOAPF-*).

Es conveniente precisar que la mayoría de los organismos descentralizados y las empresas administradas en forma directa por el gobierno federal se rigen por el Apartado A) del artículo 123 constitucional, en lo que concierne a su régimen laboral. Es aplicable el Apartado B) cuando hay disposición expresa en tal sentido. Así, el artículo 1º de la *LFTSE* dispuso que ésta es aplicable a las siguientes instituciones, algunas de las cuales han desaparecido o han sido sustituidas: "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil 'Maximino Ávila Camacho' y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos".

- Funcionarios y empleados de la administración pública del Distrito Federal, que en los términos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAP-DF)* se clasifica en central, desconcentrada y paraestatal. La primera se integra por la jefatura de gobierno, las secretarías, la procuraduría general de

justicia del Distrito Federal, la oficialía mayor, la contraloría general del Distrito Federal y la consejería jurídica y de servicios legales. Por su parte, la administración pública desconcentrada está constituida por las delegaciones y por los órganos administrativos constituidos por el jefe de gobierno que están jerárquicamente subordinados al mismo o a la dependencia que éste determine. Finalmente, la paraestatal se compone con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

- Servidores del Instituto Federal Electoral, cuyos órganos centrales son: consejo general, presidencia de dicho consejo, junta general ejecutiva y secretaría ejecutiva (artículo 72 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* –COFIFE–).
- El mismo artículo 108 constitucional considera como sujetos de responsabilidad a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal.
- Por lo que toca a servidores públicos del plano local, la norma constitucional que ahora analizamos menciona: gobernadores de los estados, diputados de las legislaturas locales (en el caso del Distrito Federal esta categoría corresponde a los miembros de la Asamblea Legislativa), magistrados de los tribunales superiores de justicia y miembros de los consejos de las judicaturas locales. Queda establecido, además, que las constituciones precisarán, para los fines de las correspondientes responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Para fines laborales, la propia Constitución se refiere a otros servidores públicos que desarrollan funciones específicas, como son: militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales (artículo 123, Apartado B), fracción XIII).

Hasta aquí se ha hecho referencia a los servidores públicos mencionados en la Constitución de la República, para efectos de responsabilidad o de organización de los poderes federales y locales. La guía que significa esta regulación debe complementarse con la que proporcionan otros ordenamientos. En diversas leyes se previene la existencia y se regula el desempeño de categorías especiales de servidores públicos.

IV. CLASIFICACIÓN

La *LFTSE* distingue dos categorías de trabajadores, abarcadas por el concepto genérico de servidores públicos:

A. Trabajadores de confianza, que se hallan excluidos del régimen de la *LFTSE*. Son:

- Los que integran la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requieren aprobación del Ejecutivo Federal.
- En el Poder Ejecutivo, los que laboran en las dependencias y entidades comprendidas por el Apartado B) del artículo 123 constitucional y que desempeñan alguna de las siguientes funciones: de dirección que implique poder de mando y decisión a nivel de directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento; de inspección, vigilancia y fiscalización, exclusivamente en el nivel de las jefaturas y subjefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico exclusivo y permanente; de manejo de fondos y valores con facultad de disposición; de auditoría en el nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico exclusivo y permanente que dependa de las áreas de contraloría o auditoría; de control directo de adquisiciones con facultad de

decisión, así como el correspondiente personal de apoyo que ocupe puestos previstos en el presupuesto; de control de ingreso y salida de bienes y valores en almacenes o inventarios; de investigación científica con facultades para determinar el sentido de la investigación; de asesoría y consultoría a los siguientes servidores: secretario, subsecretario, oficial mayor, coordinador general y director general en el gobierno federal, así como su equivalente en las entidades paraestatales; personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares y ayudantías; secretarios particulares de secretario, subsecretario, oficial mayor y director general de las dependencias del Ejecutivo federal y sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente a servir a los funcionarios nombrados por el presidente de la República e integrantes de la presidencia; agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal; agentes de las policías judiciales y miembros de las policías preventivas.

– En el Poder Legislativo: a) por lo que toca a la Cámara de Diputados: oficial mayor (actualmente secretario general de la cámara), director general de departamentos y oficinas, tesorero general, cajeros de la tesorería, director general de administración (en la actualidad, secretario de servicios administrativos y financieros), oficial mayor de la gran comisión (actualmente presidente de la "Junta de coordinación política"), director industrial de la imprenta y encuadernación y director de la biblioteca del Congreso; b) en lo que corresponde a la Cámara de Senadores: oficial mayor, tesorero y subtesorero; y c) en la Contaduría Mayor de Hacienda: contador y subcontador mayor, directores y subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores y secretarios particulares de los funcionarios mencionados. Es preciso advertir que por reformas constitucionales de 1999 (DOF 30 de julio) se creó la denominada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, destinada a realizar la función de control externo que corresponde al Poder Legislativo. La LO-Congreso dispone que son trabajadores de confianza, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de

carrera; y por lo que toca a la de senadores, los miembros del servicio civil de carrera, genéricamente.

– En el Poder Judicial: secretarios de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y secretarios del tribunal pleno y de las salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Agreguemos, los que menciona la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)*, a saber: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “el secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta, los secretarios y subsecretarios de Sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por su Presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas, el coordinador de compilación y sistematización de tesis, los directores generales, los directores de área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios” (artículo 180); también “los secretarios ejecutivos, los secretarios de comisiones, los secretarios técnicos, los titulares de los órganos, los coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores públicos, asesores jurídicos y personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos de nivel de director general o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios” (artículo 181).

Además de los trabajadores de confianza arriba mencionados, se hallan excluidos del régimen de la *LFTSE* los siguientes servidores públicos: miembros del ejército y la armada nacional, con excepción del personal civil de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina;

personal militarizado o que se militarice legalmente; miembros del servicio exterior mexicano; personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o "galeras" y personas que presten sus servicios mediante contrato civil o que se hallen sujetos al pago de honorarios (artículo 8 *LFTSE*).

En consecuencia, estos servidores carecen de las protecciones establecidas para los trabajadores de base. Por mandato constitucional, gozan de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social (artículo 123, Apartado B), fracción XIV). Es por ello que se ha planteado la necesidad de expedir un estatuto especial que prevenga y proteja las derechos laborales de los trabajadores de confianza, como ya ocurre en los casos de miembros del ejército, la armada y el servicio exterior (Trueba Urbina).

En el nombramiento del servidor público deberá constar la categoría a la que pertenece. Si no existe tal señalamiento, se entenderá que se trata de un trabajador de base. Conviene recordar que cuando venga al caso la relación de trabajo entre particulares, y en general todas aquellas regidas por el Apartado A) del artículo 123 constitucional, la condición de trabajador de confianza no deriva del señalamiento que se haga sobre este particular, sino de las funciones que aquél desempeña: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento (artículo 9 de la *Ley Federal del Trabajo -LFT-*, reglamentaria del Apartado A) del artículo 123 constitucional).

B. Trabajadores de base, a los que se suele denominar "empleados", cuyas relaciones de trabajo se encuentran reguladas por la *LFTSE*.

A esta categoría pertenecen, por exclusión, todos los servidores públicos no abarcados por la categoría de confianza, conforme a la relación anteriormente formulada. Los trabajadores de base son inamovibles después de seis meses de servicio, es decir, sólo podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causas de termina-

ción de la relación laboral y previa intervención del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

V. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

Como se ha dicho, hay numerosos ordenamientos aplicables al servicio público y a las correspondientes relaciones laborales. Aquí nos referiremos a los más relevantes. Mencionaremos primero los de alcance general. Señalaremos la correspondiente fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* o en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, en su caso. Si no se indica otra cosa, se entenderá que la publicación corresponde al *Diario Oficial de la Federación*.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de 5 de febrero de 1917. Diversos preceptos tienen que ver con la materia que ahora nos interesa. Tales son los casos, como ya hemos visto, del artículo 123, Apartado B), que constituye la norma fundamental aplicable a este régimen, varios preceptos referentes a los poderes de la federación y los estados y las normas agrupadas en el Título Cuarto, acerca de la responsabilidad de los servidores públicos.
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional (28 de diciembre de 1963). Es el ordenamiento principal acerca de las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos.
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (31 de diciembre de 1982), que reglamenta el Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de responsabilidad política y administrativa de dichos sujetos.
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (27 de diciembre de 1983), concerniente a la

seguridad social de los trabajadores (servidores civiles) de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los pensionistas y derechohabientes de unos y otros, y trabajadores al servicio de estados y municipios en los términos de los convenios que celebre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como de las dependencias y entidades de los Poderes de la Unión a que se refiere esta ley. Asimismo, de los secretarios de acuerdos, actuarios y personal administrativo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 122 *LFTSE*); de los diputados federales y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente a este régimen; y de los miembros de las agrupaciones o entidades que por acuerdo de la Junta Directiva del ISSSTE se incorporen a este régimen.

- *Reglamento de prestaciones económicas y vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (28 de junio de 1988), que regula administrativamente la aplicación de la Ley del ISSSTE en materia de pensiones, indemnización global, prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, subsidios por enfermedades no profesionales y otorgamiento y recuperación de créditos.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (29 de diciembre de 1976), que establece, entre otras cosas, el número y las atribuciones de las secretarías de Estado.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal* (*Gaceta Oficial del Distrito Federal –GO–* del 28 de septiembre de 1998). Organiza el gobierno del Distrito Federal y las correspondientes entidades paraestatales.
- *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (26 de mayo de 1995), que establece, entre otras cosas, los lineamientos de la carrera judicial y las responsabilidades de los correspondientes servidores públicos.
- *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal* (7 de febrero de 1996, y GO del 29 de enero del mismo año).

- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (3 de septiembre de 1999), que regula, entre otras materias, el servicio civil de carrera del personal que presta servicios al Congreso de la Unión.
- *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (GO del 24 de mayo de 1999). Regula la organización y funcionamiento de dicha Asamblea.
- *Ley Federal del Trabajo* (1º de abril de 1970). Es el ordenamiento general sobre relaciones laborales, aplicable a servidores públicos de organismos descentralizados y empresas paraestatales que no se hallen expresamente sujetos a la legislación laboral burocrática.
- *Ley del Seguro Social* (21 de diciembre de 1995), que rige en materia de seguridad social aplicable a los servidores públicos sujetos al Apartado A) del artículo 123 constitucional.
- *Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles* (31 de diciembre de 1975). Entre los premios y estímulos previstos por este ordenamiento se hallan los correspondientes a servidores públicos "por el desempeño sobresaliente de las actividades o funciones que tengan asignadas, así como por cualquier acto excepcional que redunde en beneficio del servicio al que estén adscritos. Estos estímulos podrán acompañarse de recompensas en numerario o en especie" (artículo 4º). A este respecto cabe mencionar: "Premio Nacional de Antigüedad en el Servicio Público", "Premio Nacional de Administración Pública" y estímulos y recompensas para "los servidores públicos seleccionados de entre aquéllos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado 'B' del artículo 123 constitucional" (artículo 92).
- *Ley en favor de los veteranos de la Revolución como servidores del Estado* (7 de enero de 1959).
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (15 de agosto de 1990), que rige la composición y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

- *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (29 de junio de 1992). Regula lo relativo a la vigilancia de la actuación de la autoridad en lo que atañe al respeto a los derechos humanos.
- *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal* (22 de junio de 1993).
- *Código Penal Federal* (14 de agosto de 1931). El Título Décimo del libro segundo prevé los delitos cometidos por los servidores públicos en general, y el Título Undécimo se refiere a los cometidos en la administración de justicia.
- *Código Penal para el Distrito Federal* (14 de agosto de 1931, con importantes reformas que aparecen en la GO del 17 de septiembre de 1999). El Título Décimo del Libro Segundo prevé los delitos cometidos por los servidores públicos en general, y el Título Undécimo los perpetrados en la administración de justicia.
- *Código Fiscal de la Federación* (31 de diciembre de 1981), que rige la materia de recursos administrativos.
- *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* (19 de diciembre de 1995 y GO del 21 de diciembre de 1995). Este tribunal es competente para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública del Distrito Federal.
- *Reglamento Interior del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje* (18 de febrero de 1980), toda vez que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que se presenten en la relación laboral de los servidores públicos, serán ventilados ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Tienen carácter supletorio con respecto a la LFTSE la *Ley Federal del Trabajo*, el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad (artículo 11 LFTSE).
- *Reglamentos*, que a decir de Arroyo Herrera, son de tres tipos: reglamentos de las condiciones de trabajo, reglamentos de escalafón, y reglamentos interiores. Por su parte, Herrán Salvatti y Quintana Roldán aseguran que los reglamentos de trabajo “no

son otra cosa que las Condiciones Generales de Trabajo que se establezcan para las dependencias o entidades”.

- *Condiciones generales de trabajo*. Estas disposiciones rigen en cada dependencia o entidad y son expedidas por el titular respectivo, tomando en cuenta la opinión del sindicato. Establecen: intensidad y calidad del trabajo; medidas para prevenir riesgos profesionales; medidas disciplinarias y procedimiento para aplicarlas; exámenes médicos de los trabajadores; labores insalubres y peligrosas que no deben desempeñar los menores de edad; protección a las trabajadoras embarazadas, y condiciones tendientes a obtener la eficacia y seguridad en el trabajo.

Corresponde mencionar ahora diversos ordenamientos que contienen disposiciones sobre servidores públicos adscritos a dependencias y funciones específicas. Destacan los siguientes:

- *Ley Orgánica de la Armada de México* (24 de diciembre de 1993).
- *Ley de Disciplina de la Armada de México* (26 de diciembre de 1978).
- *Ley de Ascensos de la Armada de México* (14 de enero de 1985).
- *Ley de Recompensas de la Armada de México* (14 de enero de 1985).
- *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas* (29 de julio de 1976). Ese instituto es un organismo público descentralizado federal que brinda servicios de seguridad social y administra los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada.
- *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (26 de diciembre de 1986).
- *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (15 de marzo de 1926).
- *Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales* (7 de enero de 1956).
- *Código de Justicia Militar* (31 de agosto de 1933).
- *Ley del Servicio Exterior Mexicano* (4 de enero de 1994). Dicho

servicio se integra y atiende con un cuerpo permanente de funcionarios del Estado.

- *Ley Reglamentaria de la fracción XXX bis del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (30 de diciembre de 1983). Regula las relaciones laborales en el servicio público de banca y crédito, el Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional.
- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* (10 de mayo de 1996). Establece un servicio civil de carrera.
- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* (30 de abril de 1996). De igual manera, establece un servicio civil de carrera.
- *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (11 de diciembre de 1995).
- *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal* (19 de julio de 1993).
- *Ley de la Policía Federal Preventiva* (4 de enero de 1999). Este ordenamiento es reglamentario del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación y tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Policía Federal Preventiva.
- *Reglamento de la Policía Federal Preventiva* (26 de abril del 2000). Establece la estructura, funciones y atribuciones de las unidades administrativas, los principios de disciplina, prestaciones, estímulos y recompensas, así como las funciones y procedimientos de los órganos colegiados de este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

VI. DERECHOS

1. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL

Los habitantes de la República gozan de derechos públicos subjetivos, recogidos en la Constitución bajo el nombre de "garantías indi-

viduales". Sus límites están fijados en la propia ley suprema. Se trata de derechos básicos, inherentes a la condición humana. Obviamente, los servidores públicos tienen estos mismos derechos, que no son materia del presente estudio. Es pertinente destacar el derecho contenido en el artículo 5 constitucional, que faculta a todas las personas para dedicarse a cualquier profesión u oficio lícitos, sujetándose a los lineamientos que la misma norma señala. Huelga decir que esta libertad abarca la posibilidad de laborar en el servicio público.

Con anterioridad se dijo que el Apartado B) del artículo 123 constitucional es la disposición suprema básica en materia de trabajo burocrático. Su ley reglamentaria, ya citada, es la *LFTSE*, que recoge y amplía los derechos laborales reconocidos por la Constitución. Enseguida se presentará una relación de los derechos previstos tanto en la Constitución como en la ley reglamentaria, clasificados conforme a su materia principal.

JORNADA DE TRABAJO

- **Jornada ordinaria.** No excederá de ocho horas cuando sea diurna y de siete cuando sea nocturna. Si comprende periodos de ambas se considerará mixta, y no podrá exceder de siete horas y media.
- **Jornada extraordinaria.** Las horas de trabajo que excedan de los máximos señalados en el párrafo anterior, se considerarán extraordinarias, se remunerarán al doble de las ordinarias y no podrán exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

DESCANSO Y LICENCIA

- **Descanso semanal.** Un día de descanso, cuando menos, por cada seis de trabajo, con goce de salario íntegro. Este beneficio se amplía en el *Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secre-*

tarias y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El Acuerdo dispone que el trabajador disfrutará de dos días de descanso continuos (de preferencia el sábado y el domingo) por cada cinco de trabajo, con goce del salario íntegro. En 1977 se expidió el Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas, siempre que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- **Vacaciones.** Veinte días al año, con las siguientes modalidades: cuando el trabajador tenga más de seis meses consecutivos de trabajo disfrutará de dos periodos anuales de diez días cada uno, y recibirá una prima vacacional del treinta por ciento adicional sobre el salario correspondiente a dichos periodos.
- **Días de descanso obligatorio.** Se establecen en el correspondiente calendario oficial y en las leyes electorales, por lo que toca a la jornada electoral.
- **Licencias.** En los términos que prevengan las condiciones generales de trabajo de cada dependencia u organismo público.

SALARIO Y PRESTACIONES ECONÓMICAS

- **Salario mínimo.** No puede ser inferior al mínimo general vigente para los trabajadores sujetos al Apartado A) del artículo 123 constitucional y es irreductible durante la vigencia del presupuesto de egresos respectivo. Se establecerán tabuladores regionales, que tomen en cuenta el costo de vida en las diversas zonas de la República. Resulta aplicable, en este caso, la disposición del artículo 127 constitucional, que consagra el derecho que tiene todo servidor público de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos correspondientes.

- **Salario igual para trabajo igual**, sin diferencia de género.
- **Pago del salario**. Se hará en el lugar de trabajo y en moneda de curso legal o cheque.
- **Intangibilidad del salario**. El salario es inembargable, judicial o administrativamente, y no se puede ceder a tercera persona. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones por deudas contraídas con el Estado por anticipos de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas; cobro de cuotas sindicales o de aportación para cooperativas o cajas de ahorro, cuando haya manifestación expresa del trabajador; obligaciones ante el ISSSTE; alimentos (este concepto incluye comida, vestido, habitación, asistencia en casos de enfermedad y gastos para la educación primaria y la formación laboral de los menores); obligaciones derivadas de la adquisición o uso de habitaciones baratas, y pago de préstamo con respecto al fondo de la vivienda, que no exceda del 20% del salario.
- **Complemento del salario por antigüedad**. Se otorga una prima de antigüedad o quinquenio (como complemento al salario) por cada cinco años de servicios, hasta llegar a veinticinco. En rigor, aun cuando participan de la misma naturaleza, el quinquenio burocrático se diferencia de la prima de antigüedad en lo siguiente: el primero es un complemento al salario, no así la segunda; el monto del primero se encuentra determinado en el presupuesto de egresos, la segunda se encuentra estipulada como un mínimo exigible en la *LFT*; el primero no puede rebasar lo estipulado en el presupuesto de egresos, la prima sí puede rebasar lo estipulado por la ley; por último, el quinquenio se paga durante el transcurso de la relación laboral a partir del sexto año y la prima se paga al término de la relación laboral (Herrán Salvatti y Quintana Roldán).
- **Aguinaldo anual**. Equivale a cuarenta días, cuando menos, de salario íntegro. Se entregará el 50% antes del quince de diciembre y el resto a más tardar el quince de enero.
- **Préstamos a corto plazo**, para trabajadores de base que hubieren cotizado al ISSSTE por más de un año. El monto del presta-

mo depende del tiempo de aportaciones por parte del trabajador, pero en ningún caso será superior a diez veces el salario mensual. Los trabajadores de confianza y temporales tienen derecho a estos créditos.

- **Préstamos a mediano plazo**, para la adquisición de bienes de uso duradero a la venta en tiendas del ISSSTE. El monto del crédito no excederá de veinte veces el sueldo básico, ni podrá extenderse a más de cinco años.
- **Préstamos a largo plazo para vivienda**. El derecho a la vivienda se ejerce mediante el acceso a habitaciones baratas pertenecientes al ISSSTE, en arrendamiento o venta, así como a "préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos" (artículo 3º fracción XIV *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -LISSSTE-*). Para ello existe un Fondo de la Vivienda, que coordina y financia programas de construcción de habitaciones para los trabajadores. Para tal efecto, los organismos o dependencias públicas aportarán al fondo el equivalente al 5% del sueldo básico. El trabajador puede elegir la vivienda que adquirirá mediante el crédito que le otorgue este fondo. Dicho crédito estará cubierto por un seguro que libere de las obligaciones derivadas del mismo, en caso de incapacidad o muerte del trabajador.

Los inmuebles adquiridos o construidos con créditos otorgados por el fondo al que aludimos, quedarán exentos de los impuestos federales y del Distrito Federal por el doble del crédito concedido y hasta por la cantidad equivalente a la suma de diez veces el salario mínimo en el Distrito Federal elevado al año, mientras se liquida el crédito. También estarán exentos los actos en que se hagan constar estas operaciones, así como las aportaciones que se hagan al fondo y los intereses de las subcuentas.

Los gobiernos de los estados de la República y de los munici-

pios podrán incorporar a sus trabajadores a los beneficios de este fondo, a través de convenios que se celebren con el ISSSTE.

DESIGNACIÓN Y PROMOCIÓN

- **Designación del personal.** Se sustenta en conocimientos y aptitudes. Las dependencias e instituciones públicas deben establecer escuelas de administración pública (artículo 43, fracción VI, f) *LFTSE*) y mantener la aptitud profesional de los servidores a su cargo.
- **Promoción.** Los ascensos se otorgan con base en los conocimientos, las aptitudes y la antigüedad del servidor público. En cada dependencia existe un escalafón que debe ser considerado para el ascenso y las permutas. En igualdad de condiciones, se preferirá a los trabajadores sindicalizados, a quienes representen la única fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914, a quienes hayan prestado servicios con anterioridad y a quienes demuestren mejores derechos de escalafón. El titular de la dependencia puede nombrar y remover libremente a los empleados interinos que deban cubrir vacantes temporales que no excedan de seis meses.
- **Carrera civil.** Se ha creado en distintas dependencias e instituciones públicas el servicio civil de carrera, también denominado servicio profesional de carrera, servicio civil y carrera administrativa. Acosta Romero señala que por este medio se “da oportunidad al individuo de hacer una trayectoria laboral dentro de una institución e ir ascendiendo en el escalafón ya sea por tiempo, conocimientos, capacitación profesional o aptitudes; le permite llegar a puestos más altos dentro de ese escalafón hasta el de mayor jerarquía. Manteniendo no sólo la posibilidad de ascender, sino una permanencia y estabilidad en el empleo que en muchos casos permite llegar al retiro por jubilación”.

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

- **Estabilidad.** Los empleados de base son inmovibles después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en el expediente. Esta garantía tiene como límite el cese justificado del trabajador. El artículo 46 *LFTSE* dispone: "Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas: I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva; II. Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; III. Por muerte del trabajador; IV. Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores; V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje" en los siguientes casos: cuando el trabajador incurra en faltas a la probidad u honradez, lleve a cabo actos de violencia contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, se ausente del trabajo, injustificadamente, por más de tres días consecutivos, destruya objetos relacionados con el trabajo, cometa actos inmorales durante el trabajo, falte a la discreción exigida por sus funciones, comprometa la seguridad del lugar en que presta sus servicios o de las personas que ahí se encuentren, desobedezca las instrucciones de sus superiores de manera reiterada e injustificada, asista habitualmente al trabajo bajo los efectos del alcohol o de alguna droga o enervante, no cumpla las condiciones generales de trabajo, por estar sujetos a prisión resultante de una sentencia ejecutoria; o bien, conforme al artículo 104, cuando habiendo sido declarada una huelga como ilegal, el trabajador suspenda las labores.

Cuando el cese sea injustificado, el servidor tendrá derecho a optar entre la reinstalación en su empleo y el pago de los salarios que no le fueron pagados durante el tiempo de separación (salarios caídos), y la indemnización que incluye el pago en una sola exhibición de los salarios caídos, primas vacacional y dominical, aguinaldo y prima de antigüedad (quinquienios).

- **No ser trasladado a población distinta de la señalada en el nombramiento.** Hay excepciones: reorganización o necesidades justificadas del servicio, desaparición del centro del trabajo o fallo del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Se debe brindar apoyo al trabajador y a sus dependientes económicos para cubrir gastos que ocasione el traslado.

ASOCIACIÓN SINDICAL Y DEFENSA DE INTERESES

- **Asociación sindical para la defensa de intereses comunes.** Se funda en los derechos constitucionales de asociación pacífica con fines lícitos, y específicamente de asociación sindical. Los sindicatos son asociaciones de trabajadores pertenecientes a una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de aquéllos. Para fundar un sindicato se requiere la participación de por lo menos veinte trabajadores. Los empleados de confianza no pueden asociarse en sindicatos.

La Suprema Corte ha establecido que la exigencia de que el sindicato se constituya con no menos de veinte trabajadores no viola la libertad sindical consagrada en la fracción X del Apartado B) del artículo 123 constitucional (Novena Época, Pleno, tesis P.LV/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, pág. 56, tesis aislada, precedentes: amparo en revisión 3004/98). En cambio, ha declarado inconstitucional la disposición que sólo permite la existencia de un sindicato en cada dependencia, "toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses" (Novena Época, Pleno, tesis P./J. 43/99, Semana-

rio Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, mayo de 1999, pág. 5, precedentes: amparo en revisión 337/94). En el mismo sentido se ha pronunciado en otras sentencias sobre la legislación burocrática de la Federación (tesis P.XLV/99), el Estado de México (P.LIII/99) y el Estado de Jalisco (P.I/97).

- **Huelga.** Los trabajadores tienen derecho a la huelga en caso de violación de sus derechos consagrados por el artículo 123 constitucional. Huelga es la suspensión temporal del trabajo, acordada por una coalición de trabajadores, en una o varias dependencias del poder público. Es legal cuando satisface los siguientes requisitos: que exista violación "general y sistemática" de los derechos laborales de los servidores públicos, que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada y que el respectivo pliego petitorio se presente al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje antes de la suspensión de labores. "En este orden de ideas, la violación a las condiciones generales de trabajo, que no tengan relación directa con los derechos del Apartado B) no pueden ser objeto de huelga, sino en todo caso de un conflicto colectivo ordinario. De igual manera sucede en tratándose de peticiones de incremento salarial" (Herrán Salvatti y Quintana Roldán). Dentro de setenta y dos horas, el tribunal referido señalará si la huelga es legal. Si se considera ilegal, los trabajadores no podrán suspender las actividades.

INSTRUMENTOS DE TRABAJO

El trabajador tiene derecho a contar con los elementos necesarios para ejecutar el trabajo convenido, los cuales deben ser proporcionados por la dependencia u organismo en el que presta sus servicios.

SEGURIDAD SOCIAL

En general, la prestación de los servicios de seguridad social está a cargo del ISSSTE, organismo descentralizado, cuyos órganos de

gobierno son la Junta Directiva, el Director General, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

Como ya se dijo, la Constitución garantiza el salario y la seguridad social de los trabajadores de confianza, que no se encuentran sujetos a la *LFTSE*. Este último ordenamiento dispone que los titulares de las dependencias y organismos públicos deben proporcionar a aquéllos las prestaciones sociales a las que tengan derecho (artículo 43, fracción VII).

Hay dos regímenes de seguridad social, conforme a la *LISSSTE*: obligatorio y voluntario. El obligatorio comprende prestaciones de medicina preventiva, servicios de rehabilitación física y mental, seguros de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada, indemnización global, servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al ISSSTE, préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, préstamos a mediano y corto plazos, servicios para mejorar la calidad de vida del trabajador y sus familiares con derechos, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, servicios funerarios, y sistema de ahorro para el retiro. Puede haber incorporación facultativa al régimen obligatorio mediante convenio entre el ISSSTE y las entidades u organismos de la administración pública, gobiernos de los estados y municipios.

Las entidades o instituciones públicas deben aportar al ISSSTE el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

El régimen voluntario se aplica cuando el trabajador que dejó de prestar sus servicios en la dependencia de su adscripción, no tiene la calidad de pensionado y ha cotizado al ISSSTE durante cinco años por lo menos, manifieste su voluntad de continuar en el régimen obligatorio. En tal caso deberá cubrir íntegramente las cuotas y aportaciones correspondientes y quedará amparado por los seguros relativos a enfermedades, maternidad y medicina preventiva.

Procede mencionar aquí las siguientes prestaciones en materia de seguridad social:

- **Atención de accidentes y enfermedades profesionales.** Abarca diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación; en su caso, licencia con goce de sueldo cuando el riesgo incapacite al trabajador, pensión cuando ocurra una incapacidad parcial permanente, pensión por incapacidad total permanente, e indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La *LISSSTE* considera "riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo". Señala que es accidente de trabajo "toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente, así como aquéllos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo" (artículo 34).

- **Atención de enfermedades no profesionales.** Abarca atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. Quienes sufran estas enfermedades tienen derecho a licencias que les permitan faltar a sus labores, previo dictamen y vigilancia médica. La duración de las licencias y el pago de sueldo dependen de la antigüedad del trabajador.
- **Maternidad.** En la etapa de embarazo, las trabajadoras no realizarán funciones de gran esfuerzo o que pongan en riesgo su salud, gozarán de un mes de descanso antes y después del parto, con goce de sueldo y conservación de derechos laborales. En el periodo de lactancia, disfrutarán de dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, con el objeto de alimentar a sus hijos; contarán con ayuda para lactancia cuando exista incapacidad física o laboral para alimentar a los hijos, ayuda que será proporcionada en especie hasta por seis meses posteriores al

parto. Tendrán, además: canastilla de maternidad al nacer el hijo, asistencia médica, obstétrica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y servicio de guardería.

Asimismo, la pensionista, la esposa del trabajador o del pensionista, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador o pensionista menor de dieciocho años, soltera y dependiente económica de éstos, podrá gozar de los servicios de atención obstétrica, ayuda para lactancia y canastilla de maternidad.

- **Jubilación.** Tienen derecho a jubilarse con goce del 100% de su salario, los varones que han trabajado treinta años o más y las mujeres que han laborado veintiocho años o más, y durante ese tiempo han cubierto al ISSSTE las aportaciones que les corresponden. El monto de la jubilación no puede exceder, en ningún caso, de diez veces el salario mínimo general del Distrito Federal. El ISSSTE otorgará la pensión dentro de noventa días contados desde el día de entrega de la solicitud. Los jubilados tendrán derecho a una gratificación anual equivalente al número de días concedidos a los trabajadores en activo, tomando en cuenta el importe de su pensión. También tendrán derecho a incrementos de su pensión en el monto que se conceda, en forma general, a los trabajadores en activo.
- **Retiro por edad.** El ISSSTE cuenta con un Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que impone a las dependencias y entidades públicas la obligación de entregar a la institución de crédito correspondiente, un depósito a favor de cada trabajador consistente en el 2% del sueldo básico de cotización. Este depósito integra la cuenta individual de ahorro para el retiro, que tiene dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda. El servidor público puede solicitar el traspaso de su cuenta a la institución de crédito que prefiera. Asimismo, podrá retirar el saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro cuando deje de estar sujeto al régimen del ISSSTE, entre otros casos, sin perjuicio de que opte por mantenerse dentro del sistema de ahorro para el retiro y haga las aportaciones requeridas para ello.

- **Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.** Se otorga esa pensión a los trabajadores que hayan cumplido cincuenta y cinco años de edad y tengan quince de servicios y de cotización al ISSSTE. El monto fluctúa entre el 50% del salario, por quince años de servicios, y el 95% por veintinueve años de labor.
- **Pensión por cesantía en edad avanzada.** Procede la prestación cuando el trabajador se separa voluntariamente del trabajo o se ve privado de éste después de los sesenta años de edad, y ha cotizado al ISSSTE durante veinte años por lo menos.
- **Invalidez.** Los trabajadores inhabilitados física o mentalmente por motivos ajenos al trabajo, tienen derecho al pago de una pensión por invalidez, cuando hubiesen cotizado al ISSSTE cuando menos durante quince años.
- **Indemnización global.** Esta prestación procede cuando el trabajador no tiene derecho a pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, y se separa definitivamente del servicio. Consiste en el pago de una cantidad correspondiente a las cuotas cubiertas por el trabajador, que se establece tomando en cuenta el tiempo de servicios y cotización.
- **Muerte.** Cuando el fallecimiento provenga de riesgos de trabajo, los familiares con derecho podrán disfrutar de una pensión del 100% del salario del trabajador al momento del fallecimiento. Si la muerte se produce por causas ajenas al trabajo, se proporcionarán pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, en su caso, si el trabajador ha cotizado al ISSSTE por más de quince años, o bien, cuando la muerte se produzca a los sesenta años de edad o más y ha cotizado por diez años cuando menos; el mismo beneficio se otorgará tratándose de la muerte de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

Al fallecer el pensionista (familiar con derecho a la pensión), el ISSSTE o la pagaduría que venía cubriendo la pensión, entregará a las personas a cargo de la inhumación, la cantidad equiva-

lente a ciento veinte días de pensión para el mismo efecto, basando para ello la presentación del acta de defunción y del comprobante de los gastos del sepelio.

- **Asistencia médica a los familiares de los trabajadores y pensionados.** Consiste en atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación por el lapso que dure la enfermedad, y prorrogable hasta cincuenta y dos semanas (artículos 23 y 24 *LISSSTE*). Los familiares con derecho a estos servicios son: esposa o, en su caso, concubina; hijos de ambos cónyuges (esposos) o solamente de uno, menores de dieciocho años, siempre que exista dependencia económica de alguno de ellos; hijos solteros mayores de dieciocho años y hasta veinticinco, cuando cursen estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y no tengan trabajo remunerado; hijos mayores de dieciocho años, incapacitados física o mentalmente para trabajar; esposo o concubino de la trabajadora o pensionista, cuando dependa económicamente de ésta, se halle incapacitado física o mentalmente, o tenga más de cincuenta y cinco años de edad; y ascendientes dependientes económicos.
- **Medicina preventiva.** Comprende, en beneficio del trabajador, el pensionista y sus familiares: control de enfermedades prevenibles por vacunación y enfermedades transmisibles, detección oportuna de enfermedades crónico-degenerativas, educación para la salud, planificación familiar, atención materno infantil, salud bucal, nutrición, salud mental e higiene para la salud, entre otras.

PRESTACIONES SOCIALES Y CULTURALES

- **Prestaciones sociales.** Contribuyen a la protección del poder adquisitivo del salario mediante la promoción de patrones racionales de consumo. Se proporcionan los siguientes servicios, a precios reducidos: venta de productos básicos y de consumo para el hogar, alimentación económica en el trabajo, centros turísticos y servicios funerarios, entre otros.

- **Prestaciones culturales.** Tienden a fortalecer la salud mental y la integración familiar y social del trabajador. Consisten en programas culturales, educativos y de preparación técnica, capacitación, atención a jubilados, pensionados e inválidos, servicio de campos e instalaciones para el fomento deportivo, y estancias de bienestar y desarrollo infantil, entre otros.

2. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESPECIAL

Enseguida mencionaremos algunos derechos correspondientes a categorías específicas de servidores públicos. Desde luego, en este catálogo no figuran las atribuciones o competencias inherentes al cargo, empleo o comisión que se desempeñan, sino sólo las facultades o prerrogativas que constituyen protección al empleado o funcionario para el buen desempeño de su encomienda, o derechos de carácter laboral. A todos los servidores públicos, inclusive los de más elevada jerarquía, les es aplicable la disposición del artículo 127 constitucional: tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos correspondientes.

La Constitución y otros ordenamientos establecen las atribuciones, facultades, prerrogativas, etcétera, de los titulares de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal: presidente de la República, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados, senadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados, jueces y consejeros de la judicatura. En el presente panorama no se pretende examinar esta materia, que no se relaciona, propiamente, con lo que hemos denominado derecho burocrático. Sin embargo, conviene advertir que tanto esos funcionarios como los demás servidores de los respectivos poderes son titulares de algunos de los derechos generales a los que nos hemos referido en los apartados precedentes, sin perjuicio de características o modalidades particulares. El propósito de este capítulo es mencionar las normas relativas a servicios o funciones

específicos, que se hallan recogidas en ordenamientos igualmente especiales, diversos de las leyes generales a las que nos hemos venido refiriendo.

Con base en este criterio de exposición, nos limitaremos a recordar sólo algunas disposiciones aplicables a los servidores de los poderes legislativo y judicial.

Los derechos de los trabajadores de base del Poder Legislativo están consignados en las condiciones generales de trabajo de la Cámara respectiva. Las prestaciones de seguridad social corren a cargo del ISSSTE, en virtud del *Decreto que incorpora a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal al régimen de la Ley del ISSSTE*, de 1965, cuyo artículo primero asigna a dichos trabajadores los derechos y las obligaciones que establece esa ley.

Entre los derechos de los servidores del Poder Judicial Federal figura la posibilidad de obtener licencia con o sin goce de sueldo hasta por 6 meses, o por más tiempo sin goce de sueldo. En el primer caso no se podrá solicitar otra licencia hasta transcurridos 4 meses, y en el segundo caso hasta que haya transcurrido un año, en el entendido de que ninguna licencia podrá exceder de un año. Al respecto, tómesese en cuenta el Acuerdo General número 2/95 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las licencias de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. Asimismo el Acuerdo General número 2/96 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las licencias otorgadas por el término de seis meses a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación. (DOF 31 enero 1996).

Encontramos otras regulaciones de los derechos laborales en los *Límites máximos netos mensuales de los estímulos por productividad, eficiencia y calidad que se otorgarán a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación* (DOF 13 febrero de 1998), y en el *Acuerdo General número 11/1996 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que fija las bases para el otorgamiento de años sabáticos* (DOF 14 junio 1996).

Respecto de los servidores del Consejo de la Judicatura Federal, se establece el derecho que tienen a contar con dos periodos anuales de vacaciones entre los periodos de sesiones o dentro de los dos primeros meses siguientes a estos.

Los empleados de la sala superior del Tribunal Electoral disfrutarán de dos periodos de vacaciones anualmente; no se podrán acumular las vacaciones correspondientes a más de dos años, por regla general. Para todos los servidores públicos de este tribunal, se prevé el pago de compensaciones extraordinarias en vez de pago de horas extras.

Los secretarios, actuarios y demás empleados de los tribunales de circuito y juzgados de distrito disfrutarán de dos periodos vacacionales por año, que no excedan de quince días cada uno. Tómese en cuenta el *Acuerdo General número 9/ 1995 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a las vacaciones de magistrados de circuito y jueces de distrito* (DOF 18 octubre 1995).

A. SERVICIO EXTERIOR

Este cuerpo está integrado por personal de carrera, temporal y asimilado. El personal de carrera tiene el carácter de permanente y comprende la rama diplomático-consular y la rama técnico-administrativa. Su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante. El personal temporal desempeña funciones específicas por un plazo definido. El personal asimilado está compuesto por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares.

La protección internacional del cuerpo diplomático y consular se recoge en la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*, de 1961, que establece la inmunidad de estos agentes en el Estado receptor, "con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados" (Preámbulo de la Convención). En sentido semejante se pronuncia, por lo que hace al personal consular, la *Convención de Viena sobre relaciones consulares*, del mismo año.

El régimen jurídico nacional aplicable a estos servidores está contemplado, fundamentalmente, en la *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, que señala derechos y prestaciones de los miembros de este cuerpo durante su permanencia en comisión oficial en el extranjero:

- Conservación del domicilio de su último lugar de residencia en el país, para los efectos de las leyes mexicanas. Sus hijos se considerarán nacidos en el domicilio legal de los padres, aun cuando hayan nacido en el extranjero.
- Goce de las percepciones que fije el Presupuesto de Egresos Federal, y de las prestaciones establecidas en la ley de la materia, su reglamento y, en su caso, la *LISSSTE*.
- Pago de transporte e instalación, incluyendo los de su cónyuge y familiares dependientes económicos que vivan con el miembro del servicio exterior que sea cambiado de adscripción; también le serán cubiertos los gastos de empaque, transporte y seguro de menaje de casa familiar.
- Exención de impuestos aduanales en caso de exportación o importación de equipajes, objetos de menaje de casa y automóviles propiedad del miembro del servicio, cuando éste salga comisionado al extranjero o regrese al país por término de comisión o en disponibilidad.
- Apoyo para el pago del alquiler de vivienda del servidor, cuando, dadas las condiciones económicas del lugar de adscripción, el pago de dicho alquiler repercuta de manera grave sobre sus ingresos; dicho apoyo se llevará a cabo con apego a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- Ayuda para el pago de la educación de hijos menores de edad, cuando ésta sea onerosa, con apego a las mismas disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.
- Revalidación de los estudios realizados en el extranjero, tanto del servidor público como de sus dependientes económicos familiares y de sus empleados.
- Vacaciones de treinta días por año, con la posibilidad de acumu-

lar hasta sesenta de manera continua. Para el mismo efecto, se le cubrirá el importe de su pasaje, el de su cónyuge y los de familiares dependientes económicos, del lugar de su adscripción a México y viceversa, cada dos años, siempre que haya acumulado por lo menos treinta días de vacaciones; esta prestación se extiende a sus familiares dependientes económicos hasta el segundo grado en línea recta que vivan con él. En casos excepcionales esta prestación se podrá otorgar cada dieciocho meses, cuando se acumulen por lo menos treinta días de vacaciones.

- Seguro de gastos médicos, que incluye al cónyuge y a los dependientes económicos directos.
- Licencia en caso de enfermedad, hasta por dos meses con goce de sueldo, dos más con medio sueldo y otro tanto sin sueldo. Este plazo se incrementa en el caso de embarazo: tres meses de licencia con goce de sueldo. Asimismo, se concederá licencia por cualquier otra causa justificada, hasta por seis meses sin goce de sueldo.

Los miembros del servicio exterior, en general, tienen derecho al pago de gastos de representación, viáticos y demás remuneraciones y prestaciones. Se otorgará un sobresueldo al servidor público que con motivo de la ausencia del jefe de misión diplomática o del titular de un consulado, quede como encargado de negocios o encargado de la representación consular.

Los miembros del servicio exterior que sean nombrados para ocupar un puesto en el extranjero, trasladados a otro lugar o llamados del extranjero a prestar sus servicios en la Secretaría de Relaciones Exteriores, gozarán del pago de los gastos de instalación.

B. MILITARES

De conformidad con nuestra Constitución, las instituciones armadas de la Unión son el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales (artículo 73, fracción XIV). Para los efectos de la *Ley del*

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son militares los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada de México. Para los mismos efectos, se aplican las disposiciones de este género a los cadetes y demás alumnos de los establecimientos militares que no perciben haber diario, tales como sargentos primeros, al personal de tropa y marinería del servicio militar por conscripción, independientemente de la categoría, siempre que se encuentren desempeñando actos del servicio, y a los miembros de los cuerpos de defensas rurales que se inutilicen o fallezcan en actos del servicio o como consecuencia de ellos.

Conforme a la *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, ambas son instituciones armadas con carácter permanente, cuyas misiones son: defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación, garantizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales tendientes a lograr el progreso del país, y prestar ayuda para mantener el orden y brindar auxilio en caso de desastre.

La *Ley Orgánica de la Armada de México* indica que ésta es una institución permanente cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país. Algunos derechos que específicamente consagra la *Ley de Disciplina de la Armada* a favor de los miembros de ésta, son: derecho a que sus haberes no sean objeto de deducciones (salvo que exista disposición legal o resolución judicial al respecto), derecho de petición, a expresarse libremente en libros y artículos de prensa, con ciertos límites por razones políticas, religiosas o morales, y a profesar la creencia religiosa que sea de su preferencia, así como el derecho de los almirantes y capitanes a que no les sean asignados cargos inferiores a los desempeñados anteriormente.

Los militares tienen diversos derechos en materia de seguridad social. Las correspondientes obligaciones recaen en el organismo descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, creado para dar cumplimiento a la

fracción XIII del Apartado B) del artículo 123 constitucional, que previene: "El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado (acceso a vivienda en venta o renta, crédito para construcción, reparación y mejora, o pago de pasivos adquiridos por estos conceptos) en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones". Las relaciones entre este Instituto y su personal se rigen por la *LFTSE* y estarán bajo el régimen de la *LISSSTE*.

La *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas* también establece la diferencia entre trabajadores de base y de confianza, y reconoce las siguientes prestaciones de seguridad social:

- Derecho a haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagos de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios y a corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicio, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicio funerario, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico integral y servicio médico subrogado y de farmacias económicas. Existe un seguro colectivo en beneficio de los miembros de la Armada.
- Derecho de los familiares del militar fallecido a recibir una pensión. Esta prestación tiene carácter vitalicio.

C. SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO

El servicio de banca y crédito puede ser prestado por los sectores público y privado. Por la naturaleza de esta exposición sólo nos referiremos, de manera general, a los derechos laborales de quienes

laboran en las instituciones estatales. Estos derechos se hallan regulados por la *Ley reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley bancaria)*, vigente desde 1984, que se aplica a las relaciones laborales en instituciones públicas que presten el servicio de banca y crédito, en el Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional. La relación laboral se establece en virtud del nombramiento. Se distingue entre empleados de base y de confianza. Estos son "los Directores Generales y los Subdirectores Generales; los Directores y Subdirectores adjuntos; los Directores y Subdirectores de División o de Área; los Subgerentes Generales; los Gerentes; las Secretarías de los Gerentes y de sus superiores; los Contadores Generales; los Contralores Generales; los Cajeros y Subcajeros Generales; los Representantes Legales y Apoderados Generales; así como aquellos que conforme al catálogo general de puestos de las instituciones administren, controlen, registren o custodien información confidencial básica de carácter general de las operaciones, o bien desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, investigación científica, asesoría o consultoría, cuando éstas tengan carácter general. En el Banco de México, además de los anteriores, son trabajadores de confianza los que señale su Ley Orgánica". Son trabajadores de base, por exclusión, quienes no queden incluidos en ninguna de las categorías mencionadas. Estos serán inamovibles después de doce meses en el servicio, salvo que medie causa justificada para la separación. En caso contrario, pueden optar entre reinstalación o indemnización.

Además de los derechos consagrados en leyes de alcance general, también aplicables a los trabajadores de banca y crédito, entre ellas la *LFTSE* (sólo algunos títulos), la *LFT*, el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, la *Ley del Seguro Social* y la *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, así como las previsiones que contengan las correspondientes condiciones generales de trabajo, es preciso tomar en cuenta diversos señalamientos explícitos en la *Ley bancaria*:

DESCANSO

- **Días de descanso obligatorio**, que serán los que fije la *LFT*, y los que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Comisión Nacional Bancaria.
- **Descanso semanal** de dos días con goce de sueldo, que ordinariamente serán sábado y domingo. Si se trabaja en día de descanso, existe el derecho a la reposición del día, o bien, a recibir una triple remuneración por ese día. Además, tienen derecho a una prima del 25% sobre el salario ordinario para el caso de que se labore en sábado o domingo.
- **Vacaciones anuales** de veinte días durante los primeros diez años de servicios, veinticinco días durante los siguientes cinco años, y treinta días en los años subsecuentes. Se prevé el pago de una prima vacacional.

SALARIO Y PRESTACIONES ECONÓMICAS

- **Salario mínimo bancario**, que no puede ser inferior al general de la localidad, incrementado en un cincuenta por ciento. Es inembargable. La ley precisa en qué casos se halla sujeto a descuentos.
- **Compensación por antigüedad** a los trabajadores que hayan cumplido cinco años al servicio de la misma institución.
- **Aguinaldo anual**, pagadero antes del día diez de diciembre.
- **Préstamos** a corto y mediano plazos, e hipotecario para casa habitación.

CAPACITACIÓN

- **Capacitación y adiestramiento.**

SEGURIDAD SOCIAL

- **Pensión vitalicia de retiro**, complementaria a la de vejez o ce-

santía en edad avanzada que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social.

- En caso de **riesgos de trabajo o invalidez**, gozará del pago de un 50% adicional a los beneficios que otorgue el IMSS.
- **Pagos por defunción y gastos funerarios.**

D. CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública –dispone el artículo 21 constitucional– es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias. Tiene el fin –según la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*– de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Esta función se lleva a cabo a través de la policía preventiva, el Ministerio Público, los tribunales, las autoridades responsables de la prisión preventiva, la ejecución de penas y el tratamiento de menores infractores, las encargadas de la protección a las instalaciones y servicios estratégicos del país, y otras que contribuyen a esta finalidad. En enero de 1999 se constituyó la Policía Federal Preventiva, que asumió, de manera gradual, atribuciones correspondientes a las policías administrativas, la Federal de Caminos, la de Migración y la Fiscal Federal.

A continuación mencionaremos algunas disposiciones de ordenamientos relacionados con organismos de seguridad pública, en la medida en que resulten relevantes para el tema que ahora examinamos.

- *Ley de la Policía Federal Preventiva*, reglamentaria del artículo 21 constitucional. Reconoce que la relación entre este organismo y su personal se rige por la fracción XIII del Apartado B) del artículo 123 constitucional, aquella ley, el reglamento interior y otras disposiciones aplicables. Por su parte el *Reglamento de la Policía Federal Preventiva*, contempla los siguientes derechos, que en general, se

otorgan a los integrantes de esta institución: contraprestación económica uniforme e irreductible que aumentará de acuerdo con el salario mínimo, se pagará cada quince días en moneda de curso legal, no será objeto de retenciones, descuentos o deducciones, salvo casos específicos consagrados en el reglamento; recibirán el importe íntegro de esta contraprestación, incluso en los días de descanso obligatorio, cuando gocen de permisos, comisiones y en las vacaciones; en caso de lesiones sufridas, la remuneración se hará de conformidad con la *LISSSTE*; se les pagará quinquenio; gozarán de dos periodos de vacaciones anuales, de diez días cada uno cuando se tengan más de seis meses de antigüedad, con goce de prima vacacional; cuentan con días de descanso obligatorio; tendrán un día de descanso cuando menos por cada seis de trabajo; en caso de embarazo, las mujeres gozarán de tres meses de descanso, así como de dos descansos extraordinarios por día durante la lactancia; se concederán licencias ordinarias, extraordinarias y por enfermedad; tienen derecho a ser integrados al SAR; por otro lado, los servicios de seguridad social se otorgarán por el ISSSTE. Se establecen otros derechos relacionados con el servicio civil de carrera, de entre los que destacan el otorgamiento de los siguientes estímulos: recompensas, condecoraciones, menciones honoríficas, distintivos y citaciones, "por medio de los cuales la Institución reconoce y promueve la actuación heroica, valiente, ejemplar, sobresaliente, y demás actos meritorios de sus integrantes" (artículo 72).

- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Se refiere al personal del Ministerio Público Federal y a sus auxiliares directos (Policía Judicial Federal y Servicios Periciales) y suplementarios (personas ajenas a la estructura orgánica de la institución). Estipula que el personal que preste sus servicios en la institución, se regirá por el Apartado B) del artículo 123 y la *LFTSE* y queda incorporado al régimen del ISSSTE. Establece un servicio civil de carrera del Ministerio Público y carrera policial del agente de la policía judicial federal.

- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.* La relación laboral del personal de la Procuraduría se rige –dispone este ordenamiento– por la *LFTSE*. Los servidores públicos de la institución están incorporados al régimen del *ISSSTE*. Esta ley establece que las relaciones laborales del personal de la Procuraduría se regirán por el Apartado B) del artículo 123 constitucional, pero señala que la calidad de trabajador de confianza se atribuye por la naturaleza de las funciones (artículo 39). Atribuye la calidad de trabajadores de confianza a los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, los peritos adscritos a los servicios respectivos, los oficiales secretarios y los trabajadores de las demás categorías previstas en la *LFTSE*. En los ordenamientos respectivos se establecerán estímulos económicos derivados del desempeño, formación profesional, grados académicos y antigüedad de los agentes del Ministerio Público, de la policía judicial y peritos.
- *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.* En los términos de este ordenamiento, son cuerpos de seguridad pública la Policía del Distrito Federal, integrada por la Policía Preventiva y la Policía Complementaria, así como la Policía Judicial del Distrito Federal. Se adquiere el carácter de “elemento” de alguna de estas corporaciones a través del nombramiento o documento equivalente. Los “elementos” son trabajadores de confianza, cuyas relaciones laborales se rigen por su propia ley. Tienen los siguientes derechos: a un salario digno y remunerador, de acuerdo con las características del servicio que presten y suficiente para satisfacer las necesidades materiales, sociales, culturales y recreativas de un jefe de familia; aguinaldo; jornada de trabajo acorde con las necesidades del servicio; vacaciones, licencias y descanso semanal; trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos; respeto y atención por parte de la comunidad a la que sirven; reclusión en área especial para policías, en caso de hallarse sujetos a prisión preventiva; capacitación y adiestramiento tendientes a convertir al titular en un policía de carrera; derechos de escala-

fón; condecoraciones, estímulos y recompensas cuando lo merezcan; a participar en la selección de miembros del Consejo de Honor y Justicia; atención médica gratuita cuando sufran lesiones en cumplimiento de su deber; prestaciones de maternidad, en su caso; asesoría y defensa legal gratuitas, cuando se vean sujetos a un procedimiento civil o penal, iniciado a instancia de un particular, con motivo de la prestación del servicio; así como derecho a contar con equipo y uniforme.

VII. OBLIGACIONES

Hasta aquí nos hemos referido a los derechos que tienen los servidores públicos. Todos ellos son inherentes a la situación que guardan. También lo son las obligaciones que la ley y los reglamentos les imponen. Estos deberes se hallan directamente vinculados con las actividades genéricas del servidor público y las específicas del cargo que ostentan. Obviamente, los servidores públicos tienen, además, en tanto habitantes del territorio mexicano, nacionales o ciudadanos, las obligaciones correspondientes, recogidas en la Constitución y en otras leyes.

En este apartado se alude a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Conviene advertir que las facultades y obligaciones que otorga la *LFRSP* a dicha dependencia y a su titular se han conferido, en el Distrito Federal, a la Contraloría General del Distrito Federal y a su titular.

1. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL

- Las obligaciones de los servidores públicos se hallan dispersas en sendos artículos de diferentes ordenamientos. En el plano constitucional, se señalan obligaciones de los servidores en general y obligaciones específicas, sobre todo de quienes ocupan altos

cargos de la Federación. De aquello es ejemplo la obligación de protestar el cumplimiento del cargo, establecida para todo funcionario público "sin excepción alguna" (artículo 128), y específicamente para el presidente de la República (artículo 87) y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97 constitucional). La protesta del cargo –asevera Acosta Romero– es una "promesa política y legal que liga al funcionario público con el Estado, propiciándose con ello, ciertos efectos jurídicos que se relacionan en sí, con la función pública".

- En la propia Constitución figuran otras obligaciones inherentes al servicio público, como la obligación de respetar el derecho de petición, siempre que éste se formule de manera escrita, pacífica y respetuosa, y de responder mediante acuerdo escrito (artículo 8).
- Tiene particular relevancia la disposición constitucional (artículo 113) que obliga al servidor público a salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. Estos son los valores que forman el catálogo de deberes del servidor público y justifican la aplicación de sanciones. A continuación expondremos dichos deberes, según figuran en el artículo 47 de la *LFRSP*, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, clasificados convencionalmente, según su materia primordial, aunque es obvio que un mismo deber podría quedar colocado bajo varios rubros.

DILIGENCIA

- Cumplir con la máxima diligencia el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión. El artículo 215 del *Código Penal Federal (CP)* tipifica y sanciona el abuso de autoridad.
- Custodiar y cuidar documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual

tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas.

- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.

LEGALIDAD

- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.
- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo por el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones. Cuando cesan los efectos del nombramiento o motivo por el cual una persona desempeñaba el servicio público –advierde Arroyo Herrera–, aquélla deja de tener la calidad de servidor público y queda fuera del régimen correspondiente. El *CP*, en su artículo 214, tipifica y sanciona el ejercicio indebido de servicio público.
- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando no lo exijan las necesidades del servicio público. La concesión de las licencias deberá sujetarse a lo que dispongan las condiciones generales de trabajo. Sólo podrán otorgarse por los motivos previstos en el artículo 43, fracción VIII, de la *LFTSE*.
- Abstenerse de desempeñar otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley proscriba. El artículo 125 constitucional prohíbe desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, o uno de la Federación y otro de un estado, que sean también de elección.

- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. A este respecto, se debe tomar en cuenta que el artículo 215 del CP considera abuso de autoridad la designación de un servidor público inhabilitado, cuando ello ocurre "a sabiendas de la inhabilitación".
- Supervisar que los servidores públicos subalternos cumplan con los deberes previstos en la LFRSP, y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, los actos u omisiones que entrañen responsabilidad administrativa, de los que tenga noticia en el ejercicio de sus funciones. La misma obligación se establece en el artículo 57 de la ley que se está citando. En el *Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)* se establece la obligación del servidor público de notificar al Ministerio Público cuando tenga conocimiento de la posible comisión de un delito (artículo 117).
- Proporcionar en forma oportuna y veraz la información y los datos solicitados por la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que ésta pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan. Este imperativo se refiere a las comisiones de derechos humanos: nacional, del Distrito Federal y de los estados de la República, en sus casos respectivos. *La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –LCNDH–* (artículo 67) ordena a las autoridades y servidores públicos federales proporcionar la información pertinente y cumplir con las peticiones que formule dicha Comisión. En el mismo sentido corre la disposición del artículo 59 de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal –LCDHDF–*.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.
- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos rela-

cionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la SECODAM, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate.

Adicionalmente, el artículo 50 de la *LFRSP* establece la obligación a cargo de la SECODAM, el superior jerárquico y todos los servidores públicos, de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias por el incumplimiento de las obligaciones referidas y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso. El incumplimiento de esta obligación podría constituir delito de intimidación, en los términos del artículo 219 del *CP*.

HONRADEZ

- Utilizar los recursos que tenga asignados, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectos.
- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que tenga el bien de que se trate en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para sus familiares, cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o indus-

triales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas anteriormente referidas. El incumplimiento de este deber podría generar situaciones constitutivas de enriquecimiento ilícito, delito recogido por el artículo 224 del *CP*. El servidor público puede recibir donaciones hasta por el equivalente a diez veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción.
- Presentar con oportunidad y veracidad declaraciones de situación patrimonial. El artículo 80 de la *LFRSP* indica quiénes deben presentar aquéllas. En 1983 se expidió un *Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley* (DOF 9 de febrero de 1983). Existe también un *Acuerdo —de 1984— que determina los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a los que se señalan en la ley de la materia* (DOF 18 de junio de 1984). Asimismo, se han expedido varios acuerdos en la materia, veamos: *Acuerdo número 2/1994 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de fecha doce de abril de mil novecientos noventa y cuatro, que reforma, adiciona y modifica el diverso 3/1992 de once de septiembre de mil novecientos noventa y dos, relacionado con la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (DOF 21 abril 1994); *Acuerdo General número 8/1996, del Pleno de la Judicatura Federal, por el que se establecen los términos y lineamientos para la declaración de situación patrimonial de los servi-*

dores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DOF 3 mayo 1996); Acuerdo General de Administración 3/98 por el que se establece la obligación de presentar declaraciones sobre situación patrimonial a diversos servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DOF 22 febrero 1999); Acuerdo por el que se establece la obligación de presentar declaraciones sobre situación patrimonial a diversos servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (DOF 11 marzo 1999); y Acuerdo por el que se determinan los servidores públicos que deberán presentar declaración de situación patrimonial en adición a lo que señala la Ley de la materia (DOF 4 abril 1997).

RELACIÓN JERÁRQUICA

- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.
- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.
- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.
- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la SECODAM, conforme a la competencia de ésta.

IMPARCIALIDAD

- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terce-

- ros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a los que hace referencia el punto anterior, que sean de su conocimiento; y observar las instrucciones que reciba por escrito acerca de su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.
 - Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas aludidas anteriormente. La violación de este deber podría constituir delito de ejercicio abusivo de funciones, previsto y sancionado por el artículo 220 del *CP*.

Veamos ahora las obligaciones de carácter laboral establecidas en la *LFTSE*. Corresponden a los titulares de las dependencias u organismos, a los propios empleados y trabajadores o a los sindicatos. Las mencionaremos en ese mismo orden. Obviamente, en cada caso hay otras obligaciones que se deducen de la naturaleza y relación entre los sujetos del derecho burocrático, así como de las instituciones jurídicas correspondientes.

a) Obligaciones de los titulares de las dependencias u organismos públicos. Están directamente relacionadas con los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

DESIGNACIÓN Y PROMOCIÓN

- Preferir para efectos de escalafón, en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, a los trabajadores sindicali-

zados, a quienes representen la fuente de ingreso familiar, a los veteranos de la Revolución, a los supervivientes de la invasión norteamericana, a los que anteriormente les hubiesen prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos de escalafón.

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las que hubiesen sido separados, con el pago de salarios caídos, cuando así lo ordene un laudo arbitral.
- Indemnizar a los trabajadores indebidamente separados de su encargo, y pagar salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios según lo disponga el laudo.

OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SINDICATOS

- Deducir de los salarios las cuotas sindicales.

SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

- Cumplir las correspondientes medidas de higiene y prevención de accidentes.
- Cubrir las aportaciones de seguridad social que correspondan en cada caso.
- Brindar prestaciones de seguridad social a los trabajadores que no estén incorporados al régimen previsto en la *LISSSTE*, de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor.

OTRAS

- Integrar los expedientes de los servidores públicos y remitir los informes que les sean solicitados para el trámite de las prestaciones sociales.
- Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar su trabajo.

- Conceder licencias a los trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad, cuando ello proceda.

b) Obligaciones de los trabajadores. Estos deberes surgen de la aceptación del nombramiento.

- Desempeñar el trabajo con la intensidad, el cuidado y el esmero apropiados, sujetándose a lo previsto en los ordenamientos respectivos y a la dirección de sus jefes.
- Cumplir las obligaciones previstas en las condiciones generales de trabajo.
- Observar buenas costumbres dentro del servicio.
- Asistir puntualmente a las labores.
- Guardar reserva sobre los asuntos que conozca con motivo de su empleo.
- No incurrir en actos que pongan en peligro la seguridad del trabajador y la de sus compañeros.
- Asistir a los institutos de capacitación con el objeto de mejorar su preparación y eficiencia.
- Abstenerse de hacer propaganda de cualquier índole en los lugares de trabajo.
- Desarrollar las actividades cívicas y deportivas compatibles con sus aptitudes, edad y condición de salud, cuando así lo disponga el titular de la dependencia, durante las horas de jornada legal (artículo 31 *LFTSE*).

Además, es preciso tomar en cuenta los deberes genéricos que derivan de las disposiciones legales sobre el desempeño de los servidores públicos, cuya inobservancia puede justificar la separación del trabajador. Así, éste debe conducirse, en la realización de sus funciones, conforme a los principios previstos en el citado artículo 113 de la Constitución, en los términos en que éstos aparecen recogidos por la legislación secundaria.

El régimen de prestaciones de seguridad social –bajo la *LISSSTE*– implica numerosas obligaciones a cargo de los trabajadores. Entre ellas

figuran las siguientes: proporcionar al ISSSTE y a las dependencias o entidades en las que presten sus servicios los nombres de los familiares a los que se considere derechohabientes, así como los informes y documentos probatorios que les sean requeridos para la aplicación de la ley; cubrir al ISSSTE la cuota del 8% de su sueldo básico de cotización; y abstenerse de enajenar la vivienda o gravar el inmueble que sirva como garantía, cuando hayan obtenido un crédito del Fondo de la Vivienda. Tienen además la obligación de someterse a reconocimientos y tratamientos que prescriba y proporcione el ISSSTE, para el caso de solicitar o gozar de la pensión por invalidez. En su calidad de titular de una cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, deberá señalar beneficiarios desde el momento de la apertura de la cuenta. Los trabajadores que gozan de exenciones con motivo y respecto de la adquisición o construcción de una vivienda con fondos del ISSSTE, deberán abstenerse de enajenar o destinar éstas a fines diferentes a aquellos para los cuales fueron adquiridos o construidos. Deberán, además, participar y cooperar en la realización de las prestaciones sociales y culturales que la *LISSSTE* encomienda al ISSSTE.

c) Obligaciones de los sindicatos. Las directivas sindicales son responsables ante el propio sindicato y ante terceros, como lo es el mandatarario en el derecho común. Los actos que realicen en el ejercicio de sus facultades, obligan civilmente a los sindicatos. Enseguida mencionaremos algunas obligaciones de los sindicatos, que desde luego deben atender las finalidades que derivan de su naturaleza, prevista por la ley, como asociaciones de trabajadores constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes (artículo 7).

- Proporcionar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje los informes que éste solicite.
- Comunicar al mismo tribunal dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, así como las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones de sus Estatutos.

- Proporcionar la cooperación que se le solicite para facilitar el trabajo del Tribunal en los asuntos sujetos a su jurisdicción, relativos al sindicato o a sus miembros.
- Patrocinar y representar a los miembros del sindicato ante el tribunal citado, cuando así se le solicite.
- No realizar propaganda religiosa, ejercer la función de comerciante con ánimo de lucro, usar violencia para obtener la afiliación al sindicato, fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades, y adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

2. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN ESPECIAL

El despacho de las atribuciones asignadas a una dependencia, órgano o servicio trae consigo diversos deberes específicos. En esta parte de nuestra exposición mencionaremos algunos de estos deberes.

A. SERVICIO EXTERIOR

La Ley del Servicio Exterior Mexicano atribuye a este cuerpo permanente de funcionarios del Estado los siguientes deberes:

- Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante otros países, así como en organismos y reuniones de carácter internacional.
- Proteger los derechos de los mexicanos en el extranjero y realizar las acciones conducentes a satisfacer sus legítimas reclamaciones.
- Velar por el prestigio del país en el exterior.
- Actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, y coadyuvar en el cumplimiento de las funciones asignadas para este servicio de conformidad con los lineamientos que establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Respetar las leyes y reglamentos y observar las costumbres sociales del país ante cuyo gobierno estén acreditados, así como las prácticas diplomáticas internacionales.
- Abstenerse de divulgar los asuntos que conozcan con motivo de su

encargo, incluso después de abandonar el servicio exterior, cuando la divulgación del asunto pudiera afectar los intereses nacionales. Guardarán imparcialidad política en el ejercicio de su encargo, se abstendrán de llevar a cabo cualquier acto de proselitismo y actividad partidista.

- Los jefes de misión deberán –entre otras obligaciones a su cargo– mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del país ante cuyo gobierno estén acreditados, y de sus relaciones internacionales. También informarán respecto de las principales actividades o reuniones intergubernamentales que celebren los organismos internacionales y a las cuales asistan en representación de México.
- Los jefes de oficina consular deberán –entre otras obligaciones a su cargo– mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la situación de los nacionales mexicanos, especialmente cuando proceda brindarles una protección especial; fomentar el intercambio comercial y el turismo con México; y prestar el apoyo y cooperación que solicite la misión diplomática de la que dependan.
- Los jefes de misiones diplomáticas, representaciones consulares y unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores deberán informar cada seis meses, y siempre que lo estimen necesario, sobre las aptitudes, comportamiento y diligencia de los miembros del servicio exterior que estén a sus órdenes.

B. MILITARES

Los deberes de quienes integran las fuerzas armadas reflejan una mayor exigencia de cumplimiento y disciplina. El "servicio de las armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la soberanía de la nación, la lealtad a las instituciones y el honor del Ejército y

Fuerza Aérea Mexicanos" (artículo 1º de la *Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*). Los integrantes de las Fuerzas Armadas deben conducirse con disciplina, que tiene como bases la obediencia, un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral; y por objeto el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben los ordenamientos respectivos; además, a su cargo se encuentran los siguientes deberes, entre otros:

- Demostrar aptitud, buena conducta, amor a la carrera, celo en el cumplimiento del deber, así como respeto para sí mismo y los demás, como condiciones para alcanzar las recompensas legalmente previstas.
- Comportarse conforme a la legalidad y de manera justa y enérgica, a fin de obtener la obediencia y estimación de los subalternos.
- Observar buen comportamiento, para que el pueblo deposite su confianza en el Ejército y la Fuerza Aérea y los considere salvaguarda de sus derechos.
- Observar compostura y marcialidad.
- Conducirse con el más alto grado de caballerosidad y educación en todos los actos sociales.
- Abstenerse de cualquier compromiso que implique deshonor o indisciplina, así como de empeñar su palabra de honor respecto de lo que no pudieren cumplir.
- Educar y dirigir a los individuos que la Nación ponga bajo su mando.
- Inspirar en los subalternos la satisfacción de cumplir las leyes, los reglamentos y las órdenes superiores.
- Conducirse con disciplina y consideraciones mutuas entre el superior y el subalterno.
- Saludar a los superiores, a los militares de la misma jerarquía y a los subalternos, de conformidad con los reglamentos.
- Abstenerse de murmuraciones con motivo de las órdenes superiores o de las obligaciones impuestas por el servicio. Si tuviere alguna queja, podrá manifestarla en demanda de justicia ante el superior jerárquico de quien le infringió el agravio.

- Abstenerse de propalar y no permitir que se propalen murmuraciones, quejas o descontentos que impidan el cumplimiento de obligaciones o que depriman el ánimo de los subalternos.
- Manifestar al superior, con discreción y exactitud, el mal estado en que se encuentren las tropas a cargo de quien hace la manifestación.
- Abstenerse de ingresar a centros de vicio y de prostitución, cuando porte el uniforme militar.

Existe un sistema de correctivos disciplinarios aplicable cuando existe incumplimiento de las obligaciones. Dichos correctivos consisten, básicamente, en arresto bajo ciertas modalidades. Asimismo, se establecen castigos correccionales, cuya imposición corresponde al Consejo de Honor y que consisten en arresto hasta por quince días y cambio de cuerpo o de comisión en su caso. En el caso de delitos contra la disciplina militar, se estará a las disposiciones del *Código de Justicia Militar*.

Respecto de la Armada, La *Ley de Disciplina de la Armada de México* "establece las normas de disciplina naval a las que el personal debe sujetar su conducta, con base en la obediencia, y un alto concepto del honor, de la justicia y de la ética para el fiel y exacto cumplimiento" de sus deberes (artículo 3º.); dicho personal deberá cumplir su deber hasta el sacrificio, defendiendo la soberanía del Estado, las instituciones y el honor de la Armada. El mismo ordenamiento indica que el deber es "el conjunto de las obligaciones que al personal impone su situación dentro de la Armada de México, ya sea en virtud de la jerarquía que se ostente o del cargo que se desempeñe. El personal naval cumplirá con dignidad su deber y evitará, en el ejercicio del mando, que se actúe con despreocupación y tibieza o en pugna con el verdadero espíritu de la profesión que supone lealtad, obediencia, valor, audacia, desinterés y abnegación" (artículo 4). Enseguida señalaremos, de manera sucinta, algunas obligaciones explícitas de los miembros de la Armada, en los términos del ordenamiento citado:

- Observar el principio vital de la disciplina. Esta es un deber de obediencia que capacita para el mando. Tan noble es mandar como obedecer. Mandará mejor quien mejor sepa obedecer.
- Observar un comportamiento digno y respetuoso de los derechos de las personas, tanto en su trato con la población civil como con el personal de la Armada.
- Cumplir las órdenes con exactitud, sin demora ni murmuraciones.
- Actuar con equidad y energía en el cumplimiento de sus obligaciones, para conseguir respeto y obediencia por parte de sus subordinados.
- Conducirse, los varones, con el más alto grado de caballerosidad; y las mujeres, con la mejor compostura, decencia y educación, absteniéndose de crear situaciones que causen desdoro o desprestigio a la Armada.
- Respetar rigurosamente la subordinación jerárquica.
- Educar y dirigir al personal subalterno. Para ello, es preciso conocer las características personales de cada uno.
- Inspirar en los subalternos la satisfacción del cumplimiento de las normas y las órdenes superiores.
- Comunicar a los superiores inmediatos el conocimiento que tenga de que se intenta algo contra los intereses de la patria o de las fuerzas armadas.
- Evitar que se propaguen ideas y rumores que impidan el cumplimiento de las obligaciones o que depriman a los subordinados.
- Abstenerse de intervenir en asuntos que incumban a las autoridades civiles. No obstaculizar las funciones de ésta, respetar sus determinaciones y brindarle auxilio.
- Abstenerse de proporcionar información respecto de asuntos de la Armada.
- Conservar el material bajo su cuidado o cargo.
- Respetar y salvaguardar el honor de las familias, tanto de los superiores, como de los subalternos.
- Abstenerse de entrar a cantinas, garitos y sitios de prostitución, cuando porten el uniforme.

Existe un sistema de correctivos disciplinarios. Estos son "los castigos que se imponen al personal de la Armada por infracciones que no constituyan delito" (artículo 51). En caso de delito, se aplicará el *Código de Justicia Militar*. Los correctivos son: amonestación, arresto, cambio de adscripción a una comisión subalterna, suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción hasta por dos años, pase a depósito (consiste en "la permanencia en el activo, sin cargo y con pérdida de la antigüedad y los derechos escalafonarios hasta por el término de dos años", conforme al artículo 68), y baja del servicio activo.

C. SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO

De la *Ley bancaria*, que regula cuestiones laborales del servicio público de banca y crédito, se desprenden los siguientes deberes a cargo de los correspondientes servidores públicos.

- Conducirse con probidad, honradez y de manera pacífica, absteiniéndose de afectar la disciplina en el lugar de trabajo.
- Conducirse con moralidad, discreción, cumplimiento, obediencia y diligencia en el desempeño del empleo.
- Abstenerse de ocasionar perjuicios durante el desempeño de las labores o con motivo de ellas, en los objetos o inmuebles relacionados con el trabajo.
- Adoptar las medidas preventivas que se les señalen, tendientes a evitar enfermedades o accidentes de trabajo.
- Cuidar la seguridad del establecimiento de trabajo, conduciéndose con prudencia y diligencia.
- Abstenerse de laborar bajo los efectos del alcohol, algún narcótico, droga o enervante, sin mediar prescripción médica.

D. CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Las obligaciones que consagra la *Ley de la Policía Federal Preventiva* a cargo de los integrantes de este organismo, son idénticas a

diversos deberes consagrados en la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, a cargo de los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal. Los miembros de aquella, sujetos a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, tienen las siguientes obligaciones específicas.

- Conducirse con dedicación y disciplina, apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por motivos de raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o cualquier otro motivo.
- Observar un trato respetuoso con todas las personas, y abstenerse de cualquier acto arbitrario o limitación indebida de las acciones o manifestaciones que realice la población, pacíficamente y en ejercicio de sus derechos constitucionales.
- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes. Si tienen conocimiento de hechos de este carácter, deben denunciarlos inmediatamente a la autoridad competente.
- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de un delito, y brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho.
- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, en tanto se ponen a disposición del Ministerio Público o de la autoridad competente.
- Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir sus obligaciones conforme a derecho.
- Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas de las previstas legalmente, y oponerse a cualquier acto de corrupción.
- Preservar el secreto de los asuntos que conozcan, en el desempe-

- ño de sus funciones, con las salvedades que determinen las leyes.
- Practicar detenciones únicamente cuando se satisfagan los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables.

Adicionalmente, el *Reglamento de la Policía Federal Preventiva* contempla los siguientes deberes generales: "el mas estricto cumplimiento del deber, salvaguardando la integridad y los derechos de las personas, previniendo la comisión de delitos y preservando las libertades, el orden y la paz públicos" (artículo 134); cumplir con las normas del servicio civil de carrera; sujetarse a los lineamientos disciplinarios de la institución en la que el miembro de esta corporación cumpla su comisión; observar las normas éticas y obligaciones de la institución, esforzándose por proyectar profesionalismo y excelencia; el integrante al que se le conceda licencia, deberá informar al superior del que dependa, el lugar y domicilio en que disfrutará este beneficio, además, si en dicho lugar existen instalaciones de la institución, reportará al titular de dicha plaza su situación y localización; el integrante que goce de licencia por enfermedad deberá notificar al jefe del estado mayor si cambiara su lugar de residencia, previa certificación de la autoridad médica; cuando se goce de licencia, se está obligado a presentarse y prestar servicios en el establecimiento de la institución mas cercano, cuando se presente una alteración del orden público y de la paz social, siempre que no se encuentre imposibilitado para ello. Los deberes operativos de estos servidores públicos, se contemplan en treinta y un fracciones del artículo 135.

Finalmente, se establece un sistema de correcciones disciplinarias por actos u omisiones que constituyan fallas menores, y que consisten en arrestos bajo ciertas modalidades. Asimismo, existen diversas sanciones cuya imposición corresponde a la Comisión de Honor y Justicia, éstas son: amonestación, remoción, suspensión y cese. Se prevé un recurso de revocación contra las resoluciones que emita dicha comisión.

La *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal* establece como principios normativos de los cuerpos de seguridad pública “el servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad” (artículo 16); previene la misma ley que los integrantes de los cuerpos de seguridad pública deben cumplir las siguientes obligaciones: servir con fidelidad y honor a la sociedad; actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes; no discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo; desempeñar el servicio con honradez, responsabilidad y veracidad, absteniéndose de cualquier acto de corrupción o del mal uso de sus atribuciones para lucrar; observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurarán auxiliar y proteger en todo momento, absteniéndose de cualquier acto de prepotencia y de limitar injustificadamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico, lleve a cabo la ciudadanía; prestar auxilio en la medida de lo posible a quienes se vean amenazados de un peligro personal, en su caso; solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, dando aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia; conservar y usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber; recurrir a medios no violentos antes de emplear la fuerza y las armas; velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia; no infligir ni tolerar actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, así como denunciar este tipo de actos ante la autoridad competente cuando tengan conocimiento de ellos; obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito; observar un trato digno y decoroso hacia los elementos

policiales que se encuentren bajo su mando con estricto apego y respeto a los derechos humanos y a las normas disciplinarias aplicables; guardar la reserva y confidencialidad necesarias respecto de las ordenes que reciban y la información que obtengan en razón del desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra manera; asistir a los cursos de formación policial, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización; observar las normas de disciplina y orden que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada uno de los cuerpos de seguridad pública; actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que corresponda; portar su identificación oficial y exhibirla cuando ejerzan las funciones propias de su encargo, y portar sus uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario, en todos los actos y situaciones del servicio, nunca fuera de éste.

Por su parte, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* obliga al personal de esta dependencia a observar los deberes inherentes a su calidad de servidores públicos y actuar con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia, así como a seguir los programas de formación que se establezcan para su capacitación, actualización y, en su caso, especialización con miras a su mejoramiento profesional.

VIII. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y MEDIOS DE DEFENSA

Los servidores públicos son responsables de la conducta que observen con motivo del servicio a su cargo. El Título Cuarto de nuestra Constitución, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos", establece cuatro tipos de responsabilidades: política, penal, administrativa y civil. Conviene agregar la responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones laborales.

La ley suprema prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza con motivo de una sola conducta ilícita. Se trata del principio conocido como *ne bis in idem*, que consagra el artículo 23. Ahora bien, existe la posibilidad de que el ilícito tenga una proyección múltiple, que podría traer consigo la imposición de varias sanciones de diverso carácter. La justicia federal ha considerado que el "vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito, revisión fiscal 31/99, 1° de junio de 1999, unanimidad de votos, ponente: José R. Medrano González).

El régimen de responsabilidades previsto en la Constitución y desarrollado en diversos ordenamientos secundarios, como la *LFRRSP* anteriormente citada, y el *CP*, se refiere tanto a los funcionarios de mayor rango —como el presidente de la República, los diputados y senadores y los ministros de la Suprema Corte de Justicia— como a otros servidores públicos, en general. Por lo que hace a los Estados

de la República, autónomos en lo que concierne a su régimen interno, se les reconoce la facultad de expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y otras disposiciones sancionadoras de quienes incurran en las responsabilidades referidas.

1. RESPONSABILIDAD CIVIL

Para exigir responsabilidad de carácter civil, el demandante puede acudir, sin ningún requisito previo, al juicio correspondiente. El *Código Civil* dispone que surge una responsabilidad de este orden cuando el servidor público incumple sus obligaciones y causa daño. En este caso existe, pues, un acto ilícito, sujeto a la siguiente norma: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexorable de la víctima" (artículo 1910).

El daño puede ser material y moral. Este es "la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás" (artículo 1916). El material se repara mediante la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la lesión sufrida o el pago de los daños y perjuicios causados, a elección del ofendido. El moral, mediante una indemnización en dinero, que "determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso".

Cuando el servidor público cause daño en el ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas, el Estado queda obligado al pago de los daños y perjuicios causados. Cuando provenga de actos ilícitos dolosos, esta obligación tiene naturaleza solidaria, es decir, pagarán el Estado o el servidor, indistintamente, y en los demás casos tiene el carácter de obligación subsidiaria; por ello, dicha responsabilidad "solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuan-

do el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder" (artículo 1927).

El proceso ordinario civil que se sigue ante un juez para exigir la responsabilidad de esta naturaleza, se compone de: **a) etapa preliminar**, que a su vez consta de medios preparatorios del proceso, medidas cautelares y medios provocatorios; **b) etapa expositiva**, en que las partes plantean ante el juez sus pretensiones, los hechos y los preceptos jurídicos en que se basen; **c) etapa probatoria**, en que se ofrecen y desahogan las pruebas sobre los hechos invocados; **d) etapa conclusiva**, en que las partes exponen sus alegatos y conclusiones, y el juez dicta sentencia; **e) etapa impugnativa**, que corresponde a una segunda instancia con el objeto de que se revise la legalidad del procedimiento o de la sentencia de primera instancia; y **f) etapa ejecutiva**, que tiene lugar cuando la parte vencida en juicio no cumple voluntariamente lo ordenado en la sentencia, y por ello es preciso obligarla a cumplir de manera coactiva (Ovalle Favela).

Los funcionarios federales y locales de más alto rango pueden ser demandados civilmente sin necesidad de satisfacer requisitos previos. En otros términos, no gozan de inmunidad o fuero y no se requiere declaratoria de procedencia como en el caso de responsabilidad penal, a la que adelante nos referiremos.

2. RESPONSABILIDAD LABORAL

La conducta ilícita de los trabajadores se halla prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza. Las sanciones laborales pueden consistir en la suspensión temporal o en el cese de los efectos del nombramiento. En el primer caso, el titular de la dependencia u organismo público deberá recabar la conformidad del sindicato. Si no existe conformidad y se trata de alguna de las causas graves (falta de probidad u honradez, o actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos; destrucción intencional de objetos relacionados con el trabajo; revelación de asuntos secretos o reser-

vados de los que se tenga conocimiento con motivo del trabajo; y ocurrir habitualmente a laborar en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante), se demandará la conclusión de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resolverá lo que proceda.

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

Una tesis jurisprudencial aclara que "el titular de la dependencia burocrática del Ejecutivo no tiene facultades para cesar unilateralmente a dichos servidores cuando son de base y les atribuye haber incurrido en alguna de las causales establecidas en la fracción V del citado artículo 46, sino que debe promover demanda ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para que éste decida en un laudo si se demostró la causal rescisoria o no se demostró, de manera que si en tales supuestos el titular dicta el cese por sí y ante sí, éste será injustificado si lo demanda el empleado" (Novena Época, Segunda Sala, tesis: 2ª./J. 46/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, octubre de 1997, pág. 377, materia laboral, precedentes: contradicción de tesis 66/96, 5 de septiembre de 1997). Conviene tomar en cuenta que cuando la causal consiste en condena penal, ésta constituye la verdad legal y por lo tanto "el trabajador ya no podrá variar ni los hechos por los cuales se le declaró culpable ni la

sanción que se le impuso, y por tal motivo, la causal de cese de referencia se constituye de manera final sin necesidad de ninguna otra formalidad, con la existencia de la mencionada sentencia ejecutoria, en los términos del artículo 46, fracción V, inciso j), de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, tanto más cuando se impone pena de destitución en el empleo del servicio público, sin que esta circunstancia constituya un elemento de la causal" (Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis: I.1o.T.77 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VI, julio de 1997, pág. 439, materia laboral, precedentes: amparo directo 3931/97).

En caso de huelga, se sancionarán los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o cosas cometidos por los huelguistas. La sanción consiste en la pérdida de la calidad de trabajador, además de las medidas penales que correspondan.

Por lo que hace a los sindicatos, cuando éstos lleven a cabo actos que les están expresamente prohibidos, serán sancionados con la cancelación del registro de la directiva o del sindicato, según el caso, por determinación del Tribunal Federal mencionado.

Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales que se presenten respecto de los servidores públicos, son de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hecha excepción de los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus trabajadores. En este último caso conocerá el Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, si se trata de conflictos laborales entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados, conocerá la propia Corte; en el mismo sentido, si se trata de diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, conocerá este último tribunal.

El procedimiento (arbitraje) que se sigue ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se inicia con la presentación de la demanda, por escrito o en comparecencia. La contestación se hará de la misma forma. En una sola audiencia se recibirán pruebas y alegatos de las partes, primero las del actor y luego las del demandado. Una vez desahogadas las pruebas, se dictará resolución o laudo y se notificará a las partes. Cuando se planteen conflictos colectivos o

sindicales, el presidente del tribunal citará a una audiencia de conciliación, con el efecto de avenir a las partes y, en caso de ser así, celebrar el convenio que tendrá valor de laudo (equivalente a una sentencia); si no se logra la conciliación, se procederá al arbitraje. Contra los laudos que dicte el tribunal, procede el juicio de amparo.

No se exige formalidad o solemnidad especiales en la promoción o intervención de las partes en este proceso. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuenta con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado "integrada por un Procurador y el número de Procuradores Auxiliares que se juzgue necesario para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que lo soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta Ley (*LFTSE*), interponiendo los recursos ordinarios y el juicio de amparo, cuando procedan, para la defensa del trabajador y proponiendo a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos haciendo constar los resultados en actas autorizadas" (artículo 122).

La *LISSSTE* previene sanciones para los titulares de las dependencias u organismos públicos que no cumplen lo ordenado en esa ley. Entre estas sanciones, cuya imposición corresponde al *ISSSTE*, figura la multa. En casos graves deviene aplicable el *CP*.

3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos, surge como consecuencia de actos u omisiones —a los que anteriormente nos referimos— que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño del servicio público. Para exigirla se instituye un procedimiento disciplinario. En éste se acredita la violación de las obligaciones administrativas, que analizamos en el capítulo respectivo.

Son sujetos de responsabilidad administrativa, "los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108

constitucional y todas aquéllas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" (artículo 2º *LFRSP*). El procedimiento correspondiente se inicia con la denuncia o queja formulada por cualquier persona ante las unidades especializadas que, para tal efecto, establezca cada dependencia u organismo público. El presunto responsable tiene derecho de audiencia. La contraloría interna debe determinar la existencia de falta administrativa e imponer la sanción correspondiente. Cuando se trate de infracciones graves, o cuando a criterio del superior jerárquico de la dependencia y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, lo considere procedente, se dará aviso a la SECODAM, para que conozca del asunto y determine la responsabilidad y sanción aplicables. El conocimiento de estos casos, en lo que corresponde a los servidores públicos del Distrito Federal, está atribuido a la Contraloría General del Distrito Federal. Todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiera existir.

Las sanciones disciplinarias aplicables son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto (para cuya aplicación deberá demandarse por el superior jerárquico, o por la SECODAM cuando éste no lo haga, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trata de trabajadores de base, como lo señalamos antes, a fin de preservar los derechos laborales), sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Si el presunto responsable confiesa el incumplimiento de sus obligaciones, se procederá a dictar inmediatamente la resolución que corresponda. En ésta se impondrá al inculpado hasta las dos terceras partes de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, "pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción" (artículo 76 *LFRSP*). La autoridad está facultada para practicar las diligencias conducentes a corroborar la veracidad de la confesión.

La ley permite no sancionar al infractor, por una sola vez, cuando la contraloría interna o la SECODAM lo consideren pertinente, si los hechos no son graves ni constituyen delito, y el daño causado no excede de cien veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Para este efecto se tomarán en cuenta los antecedentes y circunstancias del infractor.

Para impugnar la resolución sancionadora, proceden –a elección del recurrente– el recurso de revocación ante la propia autoridad que impuso la sanción, o bien, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; asimismo, procede el juicio de nulidad en contra de la resolución que se dicte en la revocación. A su vez la resolución absolutoria que emita este tribunal, puede ser impugnada –mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito– por el superior jerárquico o la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, según sea el caso. En el caso de los servidores públicos del Distrito Federal, la competencia para conocer de impugnaciones corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Poder Legislativo (Cámaras de Senadores y Diputados y Asamblea Legislativa del D.F.) establecerán los órganos y sistemas para la determinación de la responsabilidad administrativa de sus funcionarios.

Recientemente fue creada la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados (mediante Decreto de reformas a la Constitución, publicado en el DOF el 30 de julio de 1999). Se trata de un órgano de control externo en materia de ingresos, egresos, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

Este órgano sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda y reúne las siguientes características principales: “A) La autonomía técnica y de gestión del nuevo órgano.- B) La cobertura explícita sobre el control extendido a los poderes de la Unión, incluyendo la aplicación de recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.- C) Las facultades de revisión domiciliaria, y de imposición de sanciones administrativas, así como la gestión de

procedencia para otro tipo de delitos.- D) La extensión del control hacia los aspectos de evaluación de la gestión pública y de los programas asociados en su desempeño.- E) Los cambios en la periodicidad de la información –semestral– para evaluar resultados y corregir situaciones de excepcionalidad” (Nolasco E., Edgar J. “Funciones y perspectivas de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, *Revista Crónica Legislativa* de la Cámara de Diputados, no., 10, septiembre de 1999).

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal (excepto respecto de la Suprema Corte de Justicia, que ejerce por sí misma estas atribuciones en lo que concierne a sus funciones y servidores, y del Tribunal Electoral, que ejerce estas funciones a través de la Comisión de Administración). Por regla general, las decisiones del consejo son inatacables; sin embargo, las que se refieran al nombramiento, adscripción, cambio de adscripción y remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, pueden ser impugnadas mediante recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

La responsabilidad de esta naturaleza y el procedimiento respectivo tienen su antecedente en el *impeachment* anglosajón. Se exige mediante juicio político, que puede presentarse cuando un servidor público, en el ejercicio de sus funciones, incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. La ley determina que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal o a la libertad de sufragio; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados o a la sociedad, o motive

algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones graves que produzcan los efectos antes señalados y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que regulan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Sólo están sujetos a juicio político, en su caso, los servidores públicos de más alto rango: senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, diputados de la Asamblea del Distrito Federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República, procurador general de justicia del Distrito Federal, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, consejeros de la judicatura del Distrito Federal, consejeros y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, magistrados del Tribunal Electoral, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Además, los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, y en su caso, miembros de los consejos de las judicaturas locales, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Este juicio solamente podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su encargo o dentro del año siguiente. La primera fase del juicio, que comienza una vez presentada la denuncia por escrito, se desarrolla ante la Cámara de Diputados. Si ésta considera que hay elementos para acusar, deberá formular la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, que resuelve en definitiva. La sanción consiste en destitución del funcionario e inhabilitación de uno a veinte años. Las declaraciones y resoluciones de

la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores son inatacables. Por lo que hace a los servidores públicos de los estados de la República, la resolución que emita la Cámara de Senadores tiene carácter declarativo. La decisión final corresponde al congreso local.

5. RESPONSABILIDAD PENAL

El artículo 212 del *CP* dispone que se considera servidor público, para efectos penales, a "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales". Asimismo, están sujetos a responsabilidad penal en los términos del propio ordenamiento, los gobernadores de los estados, los diputados y los magistrados de los tribunales superiores locales, cuando cometen delitos previstos por el propio código, en materia federal.

Los servidores públicos son penalmente responsables por cualesquiera delitos que cometan, previstos en el *CP* o en otros ordenamientos. Hay ciertos delitos que sólo pueden ser cometidos por servidores públicos. Estos figuran en los títulos Décimo y Decimoprimero del Libro Segundo del *CP*. Se han establecido para proteger el servicio público, en general, y la administración de justicia, en particular. Esos delitos son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y otros más, relacionados con la administración de justicia. En algunos casos, las penas se incrementan cuando los infractores son miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria.

Cuando un servidor público comete un delito con motivo o en ejercicio de su cargo, quedará sometido al procedimiento penal respec-

tivo en los mismos términos que cualquier otra persona. Por ende, una vez formulada la denuncia o la querrela correspondientes, el Ministerio Público integrará la averiguación previa y ejercerá la acción penal ante el tribunal competente. Este resolverá lo que proceda. En el curso del procedimiento, el inculpado puede ejercer sus derechos de audiencia y defensa, probar y alegar lo que convenga a sus intereses. El juicio penal tiene dos instancias: la primera se tramita ante un juez de paz o juez penal y la segunda ante el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, si se trata de delitos locales; si se trata de delitos federales, la primera se desarrolla ante un juez de distrito y la segunda ante un tribunal unitario de circuito.

Como medida para evitar que se vulnere la función que ejercen los más altos funcionarios, la Constitución dispone que para proceder penalmente en contra de ellos lo autorice previamente la Cámara de Diputados mediante una decisión denominada "declaración de procedencia". Una vez formulada ésta, el procedimiento sigue adelante en la forma acostumbrada. Se requiere dicha declaración cuando se trate de proceder penalmente en contra de: senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros de la judicatura federal, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, diputados de la Asamblea del Distrito Federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República y procurador general de justicia del Distrito Federal, así como consejeros electorales del Instituto Federal Electoral. También se requiere declaración de procedencia en el caso de los gobernadores de los Estados, diputados, magistrados y miembros de los consejos de la judicatura locales. En estos casos, la decisión final en cuanto a la procedencia corresponde al congreso de la entidad respectiva.

Por lo que hace al presidente de la República, ya señalamos que este funcionario sólo puede ser procesado penalmente, durante el tiempo de su encargo, por delitos graves del orden común y traición a la patria. El juicio se desarrolla íntegramente ante el Congreso de la Unión. La Cámara de Senadores resuelve sobre la pena aplicable, en su caso.

6. MEDIOS DE DEFENSA

Para defenderse en contra de acusaciones infundadas, sanciones indebidas o abusos cometidos por otros empleados y funcionarios, los servidores públicos disponen de derechos y recursos que pueden hacer valer en diversos procedimientos. Ya nos hemos referido a algunos de ellos. Tales son los casos, por ejemplo, de los procedimientos internos, en que los servidores públicos tienen derecho de audiencia y defensa, y de los juicios que se desarrollan ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Estos últimos constituyen el medio jurisdiccional más relevante para la defensa de los derechos laborales de los servidores públicos. Cuando se trata de trabajadores al servicio de organismos y empresas paraestatales, que se hallan regidas por el Apartado A) del artículo 123 constitucional, los correspondientes procedimientos laborales se tramitan ante y resuelven por las juntas de conciliación y arbitraje, tanto federal como locales. Asimismo, es preciso subrayar que los servidores públicos sometidos a un procedimiento civil, penal o administrativo con motivo de reales o supuestas conductas ilícitas, disponen de los medios de defensa que consagran los ordenamientos respectivos, que a su vez se hallan subordinados a normas constitucionales que garantizan a todas las personas el acceso a la justicia para la protección de sus derechos e intereses legítimos.

Además de estos procedimientos y recursos, los servidores públicos tienen la posibilidad de utilizar otros medios de impugnación o defensa instituidos en beneficio de todas las personas para la protección de sus derechos fundamentales. No se trata de instituciones específicas para servidores públicos, sino genéricas y al alcance de cualquier individuo. En esta exposición nos referiremos al juicio o recurso de amparo, primero, y al sistema tutelar representado por las comisiones de derechos humanos, tanto nacional como locales.

JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo es un medio de protección constitucional contra violaciones a las garantías individuales del gobernado. La fracción I del artículo 103 constitucional estipula que los "tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales". El juicio de amparo –dispone el artículo 107 constitucional– se sigue a instancia de parte agraviada y la sentencia que en él se pronuncie versará solamente sobre individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos respecto del caso especial al que se refiera la demanda de amparo, sin hacer declaraciones generales acerca de la ley o el acto que la motivare.

Participan en el juicio de amparo el agraviado, a quien se denomina "quejoso", la autoridad que realizó el acto supuestamente violatorio de una garantía constitucional, el tercero perjudicado, es decir, la persona –diversa del quejoso– a quien pudiera afectar la sentencia que se dicte en el amparo, y el Ministerio Público Federal. Generalmente, el amparo llamado "indirecto" se tramita ante un juez de distrito; y el calificado como "directo", ante un tribunal colegiado de circuito. Este último permite impugnar sentencias o laudos, que son las resoluciones de las juntas y tribunales laborales a los que nos hemos referido en diversas partes de este trabajo; y el amparo indirecto sirve para la defensa del individuo contra otros actos de la autoridad, distintos de las sentencias.

La sentencia que conceda el amparo "tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija" (artículo 80 de la *Ley de Amparo*).

QUEJA ANTE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano autónomo ante el que se puede recurrir, mediante queja, para denunciar violaciones a derechos humanos. Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas en contra de autoridades y servidores públicos de carácter federal. No está facultada para intervenir en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Por ende, no podría conocer de litigios obrero-patronales, lo cual no impide, por supuesto, que intervenga cuando un trabajador estima que se ha vulnerado alguno de sus derechos humanos, para la tutela específica de éste, fuera del ámbito de competencia exclusiva de las autoridades jurisdiccionales laborales. La comisión considera, por ejemplo, que una denegación de acceso a los tribunales o una demora injustificada en el procedimiento constituyen violaciones de derechos humanos —el derecho a la tutela judicial y a la justicia pronta y expedita— que ameritan la intervención de ese organismo tutelar. Hay comisiones de derechos humanos en el Distrito Federal y en cada uno de los estados de la República, que actúan en forma similar a la comisión nacional, cuando la violación se atribuye a un funcionario o autoridad del Distrito Federal o de otra entidad federativa, respectivamente.

El procedimiento ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se inicia con una queja, que puede presentar cualquier persona, de manera directa o a través de representante. Si el interesado se encuentra privado de su libertad o ha desaparecido, cualquier persona podrá denunciar la presunta violación. La presentación de quejas por esta vía, no es impedimento para acudir a otras instancias y medios de defensa procedentes. Termina el procedimiento con la emisión de una recomendación o una resolución de no responsabilidad.