



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho

**Reglamento para elaboración de Actas Administrativas en el
Organismo Público Descentralizado denominado Servicios de
Salud del Estado de Querétaro.**

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Horacio Fabricio Briones Macias

Dirigido por:

Dr. Javier Rascado Pérez

Querétaro, Qro., a diciembre de 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Reglamento para elaboración de Actas Administrativas en el Organismo
Público Descentralizado denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro.

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Horacio Fabricio Briones Macias

Dirigido por:

Dr. Javier Rascado Pérez

Dr. Javier Rascado Pérez
Presidente

Dr. Oscar Rangel González
Secretario

Dr. Raúl Ruíz Canizales
Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguilón
Suplente

Dr. Enrique Rabell García
Suplente

Centro Universitario, Querétaro, Qro.
Diciembre de 2020
México

RESUMEN

Como parte de la descentralización de los servicios de salud en México fueron creados organismos públicos en cada entidad federativa para continuar brindando servicios de salud pública a la población abierta. En Querétaro, el organismo creado se denominó Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ). Como consecuencia de dicha descentralización los trabajadores de federales, ahora se considerarían estatales, conservando los derechos que las Condiciones Generales de Trabajo establecían, manteniendo la continuidad de la representación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud. Dentro de estas Condiciones Generales de Trabajo se cuenta con un procedimiento para aplicar medidas disciplinarias a los trabajadores que incumplen sus obligaciones o realizan conductas prohibidas por ese mismo ordenamiento. Ante la carente descripción de algunos aspectos relacionados con la diligencia del levantamiento de Actas Administrativas indispensables para la imposición de Medidas Disciplinarias, se ha provocado todo tipo de excesos, que afectan tanto a los derechos de los trabajadores al ser sancionados sin tener la oportunidad de realizar una defensa justa, así como la afectación de los servicios médicos que se prestan en la Unidades Administrativas. Se analizan las condiciones actuales en que elaboran las Actas Administrativas, inclusive se analizan constancias, identificadas como Actas de Hechos que en la práctica toman relevancia dentro del procedimiento sancionador pero no se encuentran contempladas dentro de la norma. Asimismo se analiza la importancia de brindarle al trabajador los elementos para que conozca la importancia de la diligencia donde se instrumenta el Acta de Administrativa, de donde puede derivarse la suspensión temporal de puesto y funciones con el descuento de nómina correspondiente, así como la terminación de los efectos del nombramiento, entendiéndose despido. En este contexto se propone la expedición de un Reglamento para Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ). (Palabras clave: Administrativa, Disciplinarias, Hechos).

SUMMARY

As part of the Decentralization of health services in Mexico, Public Bodies were created in each federal entity to continue providing public health services to the open population. In Querétaro, the Organism created was called the Querétaro State Health Services (SESEQ). As a consequence of said decentralization, Federal Workers would now be considered state, preserving the rights that the General Conditions of Work established, maintaining the continuity of the representation of the National Union of Workers of the Ministry of Health. Within these General Conditions of Work there is a procedure to apply disciplinary measures to workers who fail to comply with their obligations or carry out behaviors prohibited by that same ordinance. Given the lack of description of some aspects related to the diligence of the lifting of Administrative Acts essential for the imposition of Disciplinary Measures, all kinds of excesses have been caused, which affect both the rights of workers when they are sanctioned without having the opportunity to carry out a fair defense, as well as the affectation of the medical services that are provided in the Administrative Units belonging to the Agency. In this sense, the current conditions in which the Administrative Acts are being prepared are analyzed, including records, identified as Acts of Facts that in practice take relevance within the sanctioning procedure but are not contemplated within the norm. Likewise, the importance of providing the worker with the elements is analyzed so that they know the importance of the diligence where the Administrative Act is implemented, from which the temporary suspension of position and functions can be derived with the corresponding payroll discount, as well as the termination of the effects of the appointment, understood as dismissal. In this context, the issuance of a Regulation for Health Services of the State of Querétaro (SESEQ) is proposed

(Key words: Administrative, Disciplinary, acts).

DEDICATORIAS

A Claudia, mi amor, compañera de viaje y cómplice.

A mis padres.

A Tita, Kike, Lili, Magdini, Juanito, Rosita Dany y Saso.

A mis sobrinas y sobrinos

A todos mis amigos de antes y ahora.

AGRADECIMIENTOS

A mis profesores de la Universidad Autónoma de Querétaro y en especial al Dr. Javier Rascado Pérez.

A la Facultad de Derecho y en especial a quienes laboran y hacen posible el Programa “Titúlate”

ÍNDICE

RESUMEN.....	iii
SUMMARY	iv
DEDICATORIAS.....	v
AGRADECIMIENTOS.....	vi
ÍNDICE	vii
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO PRIMERO	
ACTAS ADMINISTRATIVAS EN SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)	
I.1.- Reglamento para el levantamiento de Actas Administrativas en Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).....	11
CAPÍTULO SEGUNDO	
PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA A LOS TRABAJADORES DE BASE DE SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)	
II.1.- La diligencia del Acta Administrativa según los artículos del 37 al 40 de las Condiciones Generales de Trabajo.....	25
II.2 Elaboración de las Actas de Hechos una práctica común en las Unidades Administrativas de Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).....	42
CAPÍTULO TERCERO	
REGLAMENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA A LOS TRABAJADORES DE BASE DE SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)	
III.1.- Las Condiciones Generales de Trabajo y sus reglamentos.....	48
III.2.- Propuesta de Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas.	52
CONCLUSIONES.....	59
BIBLIOGRAFÍA.....	61
APÉNDICE	62

INTRODUCCIÓN

Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), se crea como Organismo Público Estatal en el año 1997, como consecuencia de la descentralización de los servicios de salud que hasta entonces brindaba el Gobierno Federal a través de la Coordinación de Salud en el Estado de Querétaro, que fungía como una Delegación de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia. La descentralización implicó que el Organismo de nueva creación recibiera los bienes inmuebles que ocupaban las instalaciones de unidades médicas y administrativas acompañadas de mobiliario, vehículos, equipo, insumos y medicamentos. Adicionalmente también se recibió a sus Trabajadores Sindicalizados.

La descentralización fue precisa en señalar el respeto y conservación de los derechos adquiridos por los Trabajadores Sindicalizados o de Base, así como en determinar que, no obstante que los efectos de los Acuerdos de Descentralización y la creación del Organismo, los trabajadores seguirían representados por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, en el caso específico de Querétaro, por la Sección Sindical número XXXII. De igual forma, continuarían en vigencia las Condiciones Generales de Trabajo que en términos de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional serían revisadas cada tres años.

El procedimiento que contienen las Condiciones Generales de Trabajo para hacer constar las conductas prohibidas o de incumplimiento de las obligaciones de los Trabajadores de Base y por los cuales pueden hacerse acreedores a Medidas Disciplinarias que pudieran llevarlos, inclusive a la pérdida del empleo, es materia del presente trabajo.

Efectivamente, tanto la Ley de referencia como las Condiciones Generales de Trabajo describen de forma general y poco detallada el procedimiento para el

denominado "Levantamiento de las Actas Administrativas" que se instrumentan frecuentemente en las diversas unidades de salud de todos los Organismos Públicos Descentralizados en todo el país, sin embargo, el interés inmediato ha sido conocer aquellos aspectos que se han generado a partir de la laxa y a veces confusa descripción del procedimiento de carácter laboral y sancionador que contienen las Condiciones Generales de Trabajo, para proponer un Reglamento que permita comprender detalladamente de que trata el procedimiento, homologando criterios respecto de los aspectos relacionados con el Citatorio, Actas de Hechos, Actas Administrativas y la secuencia de aquellos momentos que se presentan en la instrumentación del Acta Administrativa. Permitiendo adicionalmente y no menos importante que cualquier trabajador tenga acceso a la información del procedimiento en sí, y la trascendencia de la diligencia que como en su momento señalaremos, es el momento único con que cuenta el trabajador para desvirtuar hechos relacionados con conductas que pudieran derivar en la suspensión del puesto, funciones y salarios, hasta la pérdida del empleo.

Por tratarse de aspectos, relacionados con las relaciones de trabajo entre un ente público y sus trabajadores en específico existe escasa información, tanto en la Ley como en la bibliografía respecto a la elaboración de actas administrativas o constancias que permitan hacer constar el incumplimiento de los trabajadores a sus obligaciones. No obstante lo anterior, la Organización Internacional del Trabajo dentro del C158-Convenio Sobre la Terminación de la Relación de Trabajo, de fecha 2 de junio de 1982, ha señalado dos aspectos relevantes, primero que solo puede despedirse a un trabajador por causa justificada relacionada con su capacidad y conducta, y segundo que el patrón debe conceder la posibilidad al trabajador de defenderse de los cargos que se le formulan.

Para el Trabajador de Base del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), es indispensable conocer y comprender el procedimiento del

levantamiento de las Actas Administrativas, así como tener el derecho de conocer todos los hechos que se le atribuyen previo a su instrumentación; conocer los documentos y señalamientos en su contra con la antelación, para que en conjunto con su Representante Sindical, prepare su defensa, ofrezca testigos de descargo, así como cuente con la información que le permita formular alegatos y realizar las manifestaciones que a su derecho convenga.

La propuesta del Reglamento propicia también la comprensión del proceso en las autoridades encargadas de mantener la disciplina en las Unidades del Organismo, lo que coadyuva en la correcta elaboración de las Actas Administrativas y la aplicación justa de las Medidas Disciplinarias que permiten mantener el orden, la disciplina y la adecuada continuidad de los servicios de salud que se brinda a la población en general en las unidades del Organismo, muchas de ellas centros de salud y hospitales.

La incorporación del Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas es jurídicamente procedente y conveniente para el Organismo, trabajadores y sindicato, puede implementarse de forma general los Organismo Públicos Descentralizados en cualquier entidad del país, o bien incorporarse únicamente en Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

Finalmente es oportuno comentar que la Universidad Autónoma de Querétaro, me ha brindado la oportunidad a través de la Maestría de Administración Pública Estatal y Municipal, de contar las herramientas que me permiten identificar las áreas de oportunidad que en mi desarrollo profesional existen dentro de mi entorno laboral, el Programa Titúlate, de forma directa y personal me ha permitido la oportunidad de aplicar de forma práctica mi experiencia como servidor público y el uso de esas herramientas que generosamente ofrece esa Casa de Estudios a través de su personal docente, lo permite trazar nuevas metas académicas y profesionales.

CAPÍTULO PRIMERO ACTAS ADMINISTRATIVAS EN SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)

I.1.- Reglamento para el levantamiento de Actas Administrativas en Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

El interés particular por el tema es resultado de mi actividad profesional como trabajador del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), donde específicamente desarrollo actividades como asesor de la Coordinación Jurídica, esta área es la encargada de dictaminar las Actas Administrativas que se elaboran con el objeto de determinar las Medidas Disciplinarias que se impondrá a los trabajadores de base que incumplen con sus obligaciones o incurren en la realización de algunas de las prohibiciones previstas en las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, a las que de forma general nos referiremos como Condiciones Generales de Trabajo.

No obstante, que Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), cuenta con trabajadores de confianza y eventuales, a lo largo del presente análisis, únicamente nos referiremos aquellos que se encuentran contratados como Trabajadores de Base, es decir aquellos que en términos de las propias Condiciones Generales de Trabajo cuentan, entre otros, con derechos de estabilidad e inamovilidad en el empleo, esta estabilidad se refiere a que ningún trabajadores debe ser suspendido o separado de su empleo salvo por aquellas causas que refiere la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y mediante el procedimiento que las mismas Condiciones Generales de Trabajo establecen. De igual forma, la inamovilidad se refiere al derecho del trabajador de permanecer en su lugar de adscripción, con las funciones, jornada de trabajo y horario que le fueron asignados en virtud de su nombramiento donde se determinó su Puesto, definido en el mismo ordenamiento

como el conjunto de tareas, atribuciones y responsabilidades que debe desarrollar el trabajador.

Es importante señalar que las Condiciones Generales de Trabajo no solamente integran el catálogo de obligaciones y prohibiciones para los trabajadores, sino que además determinan, *de manera superficial y dando espacio a vacíos y sujetos a interpretación* el procedimiento para la elaboración de las Actas Administrativas, que inicia a partir de la citación al trabajador; señalando los elementos mínimos que debe contener dicho citatorio, así como la forma y las circunstancias del momento mismo de la elaboración de la mencionada Acta, donde el trabajador con la asistencia de su Representante Sindical tienen la única oportunidad de presentar los hechos, declaraciones y pruebas que les permitan probar, ya sea la inexistencia de la falta o bien acreditar que la conducta del trabajador es justificada en virtud del desempeño de las funciones de su puesto y en apego a sus obligaciones, evitando con ello, cualquier tipo de Medida Disciplinaria, de las también previstas en las Condiciones Generales de Trabajo.

El no contar con un Reglamento que pormenore el procedimiento laboral que señalan las Condiciones Generales de Trabajo, principalmente en sus artículos 37, 38, 39 y 40 para el levantamiento de Actas Administrativas, se traduce en despidos injustificados y aplicación de Medidas Disciplinarias relacionadas con la suspensión de sueldo y funciones que lesionan de manera directa derechos de estabilidad en el empleo, así como generan por parte del patrón la falta de aplicación de Medidas Disciplinarias que permitan mantener el cumplimiento, disciplina y orden dentro de las Unidades Médicas, al preferir pasar por alto ciertas conductas prohibidas que comenten los trabajadores, que intentan realizar un procedimiento que carece de pormenores para la elaboración de Actas Administrativas. Generando con esto la deficiencia de los servicios que se brinda a la población en las mencionadas Unidades.

En la práctica se ha observado que el trabajador se encuentra frente a un trámite que desconoce en su procedimiento y trascendencia, quedando a expensas de la habilidad y conocimiento del Representante Sindical que se le haya designado para su defensa por parte de la Sección del sindicato al que pertenece.

El “Trabajador Afectado” como se le denomina en las mismas Condiciones Generales de Trabajo, en la práctica y durante la diligencia del Acta Administrativa no presenta documentación y mucho menos presenta testigos de descargo, confiado en que la presencia del sindicato será suficiente para salir bien librado del desconocido procedimiento sancionador.

Por su parte, en algunos casos los representantes sindicales llegan tarde a la cita del levantamiento del Acta Administrativa, sin conocimiento de los hechos específicos y sin haber tenido una preparación previa en conjunto con su representado, sin contar con pruebas idóneas y mucho menos “testigos de descargo”. De hecho existe una indebida conceptualización generalizada en los trabajadores de lo que implica el levantamiento del Acta de Administrativa, para la mayoría constituye una sanción como tal, debido a que son sometidos al escrutinio público y exhibición (frente a sus compañeros de trabajo) por parte del patrón representado por el jefe de la Unidad en su área de trabajo, sin entender la importancia que reviste este acto que puede trascender a notas malas que afectaran sus oportunidades de escalafón, suspensión de labores hasta un máximo de 8 días con el respectivo descuento de nómina y la afectación de estímulos de puntualidad y asistencia, inclusive a la terminación de los efectos del nombramiento, es decir la rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón.

La falta de precisión de las Condiciones Generales de Trabajo de muchos aspectos relacionados con la cita y el citatorio a la diligencia, el desarrollo de la diligencia misma, fomenta que las autoridades del Organismo, en ocasiones eviten y rehúyan el procedimiento para sancionar a un trabajador que efectivamente realizó

conductas por las que debería ser sancionado, sin embargo, también existe al exceso por parte de las autoridades de aprovechar los espacios y lagunas del procedimiento para realizar actas dirigidas en contra de trabajadores generando desventajas que impiden a ese trabajador en específico, un adecuado entendimiento de la importancia de la diligencia, las pruebas que puede y debe aportar, dando como resultado medidas disciplinarias que van desde la suspensión de actividades con el correspondiente descuento de nómina, hasta la rescisión o despido como ya se comentó.

El poder contar con un Reglamento para la elaboración de Actas Administrativas permitirá garantizar tanto a los trabajadores como a las autoridades en las Unidades Aplicativas del Organismo conocer el procedimiento de forma específica y la trascendencia de dichas diligencias, tanto a los trabajadores como al patrón, dotando de certeza a ambos sobre el procedimiento sancionador, al mismo tiempo que reducirá las posibilidades de aventajar al trabajador, lesionando su derecho a una defensa adecuada, procurando se encuentre en posibilidades de justificar su conducta o rendimiento laboral, así como elevar la calidad de los servicios en virtud del cumplimiento de los trabajadores de sus obligaciones.

Al mismo tiempo, al contar con un Reglamento se da mayor y mejor cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere en el artículo 123 Apartado B fracción XI, *“Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley”*. Adicionalmente la fracción III del artículo 88 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, señala que las Condiciones Generales de Trabajo deben establecer, entre otras *“Las disposiciones disciplinarias y forma de aplicarlas”*.

El Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), opera cuatro

hospitales generales, un hospital de Especialidades, cerca de doscientos Centros de Salud de Primer Nivel de Atención, el Centro Estatal de Transfusión Sanguínea, el Laboratorio Estatal de Salud Pública y el Centro de Salud Mental. Cuenta con cerca de siete mil trabajadores, dentro de los cuales cuatro mil son de base y estos últimos se encuentran regulados en sus relaciones laborales en términos de las Condiciones Generales de Trabajo, normatividad de origen y de aplicación en las entidades federativas en virtud de la descentralización de los servicios federales de salud en el año de 1997.

Ante el tamaño del Organismo, el número de sus trabajadores y la enorme cantidad de personas que reciben atención médica en las Unidades Aplicativas, el levantamiento o elaboración de una Acta Administrativa distrae de sus funciones al personal que interviene en esa diligencia, en la práctica puede durar desde su inicio hasta el momento de que son firmados los tres tantos del Acta hasta cuatro horas, lo cual, por la importancia de los servicios que se brindan a la población en la entidad debe reducirse, lo que puede propiciarse con el poder contar con un Reglamento que permita mayor precisión y conocimiento del procedimiento en sí.

Un conocimiento pormenorizado de los aspectos que ya señalan las Condiciones Generales de Trabajo a través del Reglamento que se propone, reducirá sin duda los tiempos para la elaboración de las Actas Administrativas y garantizará que tanto las autoridades que la instrumentan y los trabajadores que en ella intervienen conozcan sus alcances y trascendencia, reduciendo por un lado abusos y por otro impunidad.

La Organización Internacional del Trabajo ha profundizado en el estudio respecto de la terminación de la relación de trabajo, inclusive ese estudio ha servido de base para proponer a manera de convenio principios mínimos donde se plantea que un trabajador, debe de contar, antes de que se dé por terminada la relación de trabajo, la posibilidad de defenderse de los cargos que sean formulados en su

contra, esto es independiente de su derecho a acudir ante los tribunales del trabajo una vez que se ha emitido la sanción, cualquiera que esta sea, inclusive la de haber sido rescindido del trabajo y las causas que originaron ese despido.

La propuesta de que se emita un Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas, parte del reconocimiento al derecho del trabajador de contar con una defensa adecuada dentro de la relación jurídica laboral y debe regularse a través de las Condiciones Generales de Trabajo. Tenemos por una parte al patrón con el derecho de exigir del trabajador realice sus labores en términos de las mismas Condiciones Generales de Trabajo, y en caso de incumplimiento inicie el proceso para en su caso disciplinarlo, así las cosas, el patrón tiene el derecho de implementar un proceso que sancione al trabajador que incumple una obligación o realiza conductas prohibidas de las que describen las multicitadas Condiciones, así como el trabajador tiene derecho, dentro de este proceso a defenderse, esto debe considerarse como un derecho autónomo e independiente, “El de contradicción o de defensa es, pues, lo mismo que el otro, derecho autónomo o independiente, pudiendo decirse lo propio de la relación jurídica en que se manifiesta. Es, asimismo, relativo, como el de acción, En cuanto ambos existen frente a las obligaciones especiales de una persona jurídica individualmente determinada” (García Maynez, 1991)¹

En este sentido, el proceso que contemplan las Condiciones Generales de Trabajo no permite una correcta adecuación de las innumerables circunstancias y hechos que derivan en incumplimiento de una obligación o de conductas que pudieran considerarse trasgresoras de las prohibiciones que ese mismo ordenamiento contempla. En casos específicos patrón, trabajador afectado y sindicato, deben conocer los alcances del Acta Administrativa para estar en

¹ García Máñez Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, Editorial Porrúa. S.A., 1991. P. 249.

posibilidad de determinar la verdad de los hechos y en ese sentido, resolver la Medida disciplinaria en caso de que proceda emitirse como tal.

En la práctica, la falta de elementos específicos sobre la información que deben contener las Actas Administrativas da como resultado, documentos que son de difícil comprensión y donde ni siquiera se encuentra bien planteada la obligación incumplida o la prohibición realizada.

Los testimonios rendidos en la mayoría de los casos, señalan circunstancias relacionadas con los hechos de forma ambigua y donde no se describe tiempo, modo o circunstancia, nombres completos y circunstancias concretas.

Un Reglamento permitiría especificar, inclusive a aquellas personas que circunstancialmente con motivo de su trabajo atestiguan un hecho, y que se presenta al Acta Administrativa como testigo de cargo o descargo, a conocer de forma mínima los aspectos relativos de su comparecencia que permitan hacer entendible su declaración, contribuyendo a la búsqueda de la verdad sobre los hechos por acreditar o desvirtuar, según corresponda.

Finalmente las Condiciones Generales de Trabajo, señalan que una vez que se levantó el Acta Administrativa y se le ha integrado toda la documentación correspondiente se remitirá para su dictamen, donde de acuerdo a las declaraciones, testimonios y pruebas aportadas se determina la conducta que realizó el trabajador, para que en consecuencia de todo ello se emita la Medida Disciplinaria correspondiente.

I.2.- Condiciones Generales de Trabajo derivadas de la descentralización de los servicios federales de salud.

En fecha 25 de septiembre de 1996, fue publicado el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, dicho Acuerdo fue suscrito entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Salud y los gobiernos de los estados con la intervención del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, todo esto con el compromiso de operar los servicios de salud a través de la configuración de sistemas estatales de salud, ampliando la cobertura del entonces paquete básico de servicios y el mejoramiento de la calidad de dichos servicios de salud.

La descentralización se propuso fortalecer el federalismo y acercar a la población servicios fundamentales que al ser prestados por los estados asegurarían a los usuarios mayor eficiencia y oportunidad.

Como resultado, los estados asumirían las responsabilidades de la Ley General de Salud, operando directamente los servicios de salud en el ámbito de su competencia, acercándolos a la población demandante de los servicios y participando de forma directa en el diseño e instrumentación de la Política Nacional de Salud.

En el marco del Acuerdo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, contribuyó a la consolidación de los sistemas estatales de salud que a partir del Acuerdo de Coordinación que se celebró con cada entidad, incluido el estado de Querétaro se incorporaron y garantizaron los derechos laborales, mediante el reconocimiento y aplicación de las Condiciones Generales de Trabajo, donde se establecen diversas prestaciones en especie, económicas y

de seguridad social que deberán recibir los Trabajadores de Base, en cada uno de los Organismo Públicos Descentralizados.

El Acuerdo de Coordinación se sustentó en la soberanía de las entidades federativas en un marco de respeto de la independencia de la agrupación sindical, es decir los trabajadores antes federales pasaban a ser empleados estatales con la misma agrupación gremial el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, a través de las Sección o Secciones correspondientes, en Querétaro por ejemplo corresponde la Sección XXXII.

En fecha 17 de febrero de 1997, el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Salud, con la intervención de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo suscribieron con el Estado de Querétaro el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en la entidad, en la firma del Acuerdo participó la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud.

Este Acuerdo de Coordinación determinó el compromiso por parte de la entidad de crear un Organismo Descentralizado que ejerciera entre otras las funciones transferidas en materia de salud para asegurar a la sociedad el otorgamiento de esos servicios oportunos y de la más alta calidad.

Es indispensable señalar que el Acuerdo de Coordinación, no solamente determinó el compromiso de crear por parte del estado el Organismo Descentralizado dotado de autonomía técnica y operativa sino que sería el encargado de administrar los recursos que aporta el gobierno federal y el estatal para la operación de los servicios de salud en beneficio de la población abierta.

En lo que hace a los trabajadores y su sindicato, el Acuerdo de Coordinación señaló la obligación de que el Decreto de Creación del Organismo Descentralizado debía *expresar la obligación de aplicar y respetar las Condiciones Generales de Trabajo de la SSA y sus reformas futuras*, así como los reglamentos que de esas Condiciones derivan.

Así las cosas, con fecha 28 de noviembre de 1996 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el Decreto que Crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal, denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), documento que efectivamente en su artículo 11° señaló la obligación de aplicar y respetar las Condiciones Generales de Trabajo y sus reformas futuras, así como los reglamentos que de estas Condiciones deriven.

Relacionado con lo anterior, es oportuno advertir que la existencia de las Condiciones Generales de Trabajo se encuentra determinada en el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, donde especifica que serán fijadas por el titular de la Dependencia tomando en cuenta la opinión del sindicato y estarán sujetas a revisión cada tres años. No obstante lo anterior, el artículo 88 de este mismo ordenamiento señala que dichas Condiciones Generales de Trabajo establecerán, entre otros, las disposiciones disciplinarias y forma de aplicarlas, siendo en esta aplicación donde se observa una deficiencia material que afecta directamente la debida defensa de los derechos laborales de aquellos trabajadores que se llegan a encontrar sujetos a un procedimiento para ser sancionados por el incumplimiento de sus obligaciones o haber incurrido en una conducta prohibida por estas Condiciones Generales de Trabajo.

Las actuales Condiciones Generales de Trabajo que se aplican en los Organismo Públicos Descentralizados en toda la República y, por supuesto en

Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), señalan en los artículos 37, 38 y 39 una descripción básica que deja al arbitrio e interpretación diversos aspectos que mencionaremos más adelante respecto de la diligencia para la elaboración del Acta Administrativa que con motivo del incumplimiento de la obligación o el haber incurrido en una prohibición los trabajadores, que también describen los artículos 133 y 134 de las mismas Condiciones.

En la práctica, la falta de diversos aspectos específicos relacionados con este procedimiento sancionador, que se dirige al “Trabajador Afectado” tal y como el mismo ordenamiento denomina, permite el abuso y exceso de los directivos y jefes de las Unidades Administrativas. No obstante la intervención del Sindicato en este tipo de diligencias, en muchas ocasiones las personas encargadas de la defensa de sus agremiados no cuenta con los elementos suficientes que permitan impedir posibles excesos, circunstancia que al sumarse al desconocimiento del trabajador del procedimiento se traduce en una indebida defensa sus derechos frente a una inminente Medida Disciplinaria.

Como ya se señaló, en la práctica un trabajador es citado a comparecer en una Acta Administrativa sin conocer con precisión el alcance de dicha diligencia, siendo común que hasta el momento en que se celebra se entere con toda de que se trata y la falta o faltas que se le atribuyen, sin que en ese momento se encuentre en condiciones de reunir documentación o bien, contar con los testigos de descargo que le permitan una adecuada defensa, todo esto trasciende al resultado que puede llevarlo a la pérdida del empleo.

Es de suma importancia señalar que si bien es cierto, el trabajador tiene la obligación de cumplir en realizar un servicio continuo que por su propia naturaleza debe ser de la más alta calidad y eficiencia, también es cierto que para ser sancionado, inclusive rescindido de la relación de trabajo, por el incumplimiento de una obligación o la realización de alguna prohibición, cualquiera de ellas debe ser

probada fehacientemente, en virtud de un procedimiento establecido que permita en todo momento que el trabajador lo conozca y pueda desvirtuar los hechos que se le atribuyen o bien justificarlos.

Relacionado con lo anterior, es oportuno señalar que la Organización Internacional del Trabajo adoptó el C158-Convenio sobre la terminación de la relación de Trabajo, de fecha 2 de junio de 1982, donde señaló en su artículo 4: “No se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”.

De igual forma, el artículo 7 del Convenio en cita señala “No deberá darse por terminada la relación de trabajo de un trabajador por motivos relacionados con su conducta o su rendimiento antes de que se le haya ofrecido la posibilidad de defenderse de los cargos formulados contra él, a menos que no pueda pedirse razonablemente al empleador le conceda esta posibilidad”².

Es obligado señalar que México no ha ratificado el Convenio C-158, sin embargo el principio se encuentra allí, identificando el derecho de brindar la oportunidad al trabajador de alegar a su favor en un procedimiento claro y a su alcance.

Esto se relaciona sin duda con el principio de la inamovilidad laboral señalada en el artículo 6° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que señala que los trabajadores de base serán inamovibles.

² Suiza: Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo (núm. 158), 1985, art.7

Como parte de esta inamovilidad debemos señalar que en nuestro país se han realizado reformas constitucionales encaminadas a proteger de los derechos humanos de las personas y como consecuencia, las leyes han continuado el mismo sentido “En México, a partir de la reforma de la Ley Federal del Trabajo publicada en noviembre de 2012, se incorporó la idea del trabajo decente partiendo, en su artículo 2º, de que las normas del trabajo tienden a buscar el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar trabajo digno o decente”³.

Antes de esta importante reforma de la Ley Federal del Trabajo, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, amplió el alcance de los derechos humanos laborales “La reforma constitucional tiene diversas implicaciones. Por un lado, la maximización de los derechos humanos laborales tanto en la interpretación como en la aplicación, y por otro la ampliación de competencia de las comisiones de los derechos humanos para conocer de quejas o actos de naturaleza laboral en el ámbito administrativo”.⁴

Nos encontramos frente a la reciente incorporación que sufre nuestro sistema jurídico, constitución y tratados internacionales, donde los derechos humanos deben alcanzar todos los ámbitos de la vida cotidiana de las personas, libertad, familia, acceso a la información, propiedad y trabajo, entre otros “además de que toda norma relativa a los derechos humanos –no importa su jerarquía dentro del sistema jurídico nacional- deberá interpretarse conforme a esos tratados y tomando en consideración el principio pro persona, es decir, la protección más amplia de la persona”.⁵

³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Derechos Humanos Laborales”, Editor Responsable Nava Cortez Alberto. México D.F. 2013. P. 22

⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Derechos Humanos Laborales”, Editor Responsable Nava Cortez Alberto. México D.F. 2013. P. 47

⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Derechos Humanos Laborales”, Editor Responsable Nava Cortez Alberto. México D.F. 2013. P. 47

En este sentido, no puede existir limitación alguna para que los trabajadores organizados a través de su sindicato, patronos, en referencia a los Organismos Públicos Descentralizados en cada una de las Entidades, valoren la pertinencia e idoneidad de incorporar el Reglamento que se propone que permita mayor claridad y certeza en los procedimientos internos laborales sancionan a los trabajadores, otorgando eficacia al mismo tiempo a la administración de los recursos humanos de cada dependencia.

Las Condiciones Generales de Trabajo vigentes fueron revisadas y registradas para sus efectos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a partir del 29 de junio de 2016, han pasado más de 4 años, cuando debe ser revisadas en términos de la Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, cada tres años, por lo que los trabajos de revisión entre Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Salud Federal y los Organismos Públicos Descentralizados de la 32 entidades federativas, se encuentra próxima, y ese momento permite la presentación de la propuesta del Reglamento que en adelante se propone.

CAPÍTULO SEGUNDO
PROCEDIMIENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA
ADMINISTRATIVA A LOS TRABAJADORES DE BASE DE
SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)

II.1.- La diligencia del Acta Administrativa según los artículos del 37 al 40 de las Condiciones Generales de Trabajo.

Como fue mencionado en nuestro Capítulo anterior, las Condiciones Generales de Trabajo rigen las relaciones laborales de los trabajadores Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), señalan en los artículos 37 al 40 el procedimiento que deberá implementarse para la elaboración o levantamiento para el Acta Administrativa que al efecto se instrumenta en contra de un trabajador, este ordenamiento lo identifica como el Trabajador Afectado.

Previamente al análisis del contenido de los artículos mencionados, es oportuno mencionar quienes son los funcionarios facultados para iniciar el levantamiento de las Actas Administrativas, así pues tenemos que el artículo 135 de las Condiciones Generales de Trabajo señala:

El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 133 o la ejecución de las prohibiciones a que se refiere el artículo 134 se hará constar en acta administrativa que levantará el titular de la Unidad Administrativa correspondiente, o por el coordinador administrativo o equivalente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 Bis de la Ley y en los artículos del 37 al 40 de estas Condiciones.⁶

El presente artículo, al que comúnmente se le identifica como el artículo de procedencia, indica las autoridades o funcionarios del patrón que deben hacer constar que el trabajador ha incumplido sus obligaciones o ha incurrido en alguna

⁶ MÉXICO: Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, 2016-2019, artículo 37.

de las prohibiciones del catálogo que representan los artículos 133 y 134 de las Condiciones Generales de Trabajo respectivamente.

En específico, debemos observar que el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), señala en su artículo 11 la Estructura Administrativa del Organismo y por tanto las Unidades Administrativas que lo componen así pues tenemos:

Capítulo IV De la Estructura Administrativa

Artículo 11. Para la adecuada atención de los asuntos de su competencia y a fin de cumplir con su objetivo, SESEQ contará con las siguientes unidades administrativas, mismas que dependerán jerárquicamente del Coordinador General:

- I. Subcoordinación General Médica, que se integrara por:
 - a. Jurisdicciones Sanitarias;
 - b. Dirección de Servicios de Salud;
 - c. Dirección de Servicios Médicos Hospitalarios, y
 - d. Hospitales, unidades de especialidad y de apoyo.
- II. Subcoordinación General Administrativa, que se integrará por:
 - a. Dirección de Planeación;
 - b. Dirección de Finanzas;
 - c. Dirección de Recursos Humanos, y
 - d. Dirección de Adquisiciones.
- III. Dirección de Protección contra Riesgos Sanitarios;
- IV. Coordinación Jurídica;
- V. Coordinación Sectorial;

- VI. Coordinación de Calidad, y
- VII. Órgano Interno de Control.

Asimismo, contará con el personal que se requiera para que SESEQ preste adecuadamente sus servicios de conformidad con la suficiencia presupuestal autorizada.⁷

Ahora bien, debemos identificar que la obligación de conducir adecuadamente el levantamiento del Acta Administrativa es facultad de la Dirección de Recursos Humanos, tal y como lo establece el artículo 27 fracción VI y adicionalmente la fracción X del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), a saber:

Artículo 27. Corresponde a la Dirección de Recursos Humanos, ejercer las siguientes atribuciones:

- I...V;
- VI. Tramitar las actas administrativas por violaciones a las disposiciones laborales que correspondan;
- VII...IX;
- X. Tramitar los procedimientos contenciosos del orden laboral presentados en contra de SESEQ;⁸

Ahora bien, en este orden de ideas, debemos apuntar la facultad de la Coordinación Jurídica para dictaminar las Actas Administrativas correspondientes, lo que también se encuentra previsto en el Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), que señala:

⁷ QUERÉTARO: Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “Servicios de Salud del Estado de Querétaro” (SESEQ), 2020, artículo 11

⁸ *Idem artículo, 27*

Artículo 30. Corresponde a la Coordinación Jurídica ejercer las siguientes atribuciones:

I...V;

VI. Conocer y dictaminar sobre las actas administrativas en materia laboral, y ⁹

Hasta este punto, podemos identificar a Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ) en su carácter de patrón, cuenta con el marco legal y las facultades para aplicar a sus Trabajadores de Base las Medidas Disciplinarias que en términos del Capítulo XVII, también establecen las Condiciones Generales de Trabajo.

Es decir, las Condiciones Generales de Trabajo como norma jurídica permite identificar cuáles son las obligaciones y prohibiciones de los Trabajadores de Base, la procedencia para su elaboración y quienes deben realizarlo, así como el catálogo de Medidas Disciplinarias por aplicar. Todo esto se complementa en términos de la legislación laboral y las facultades que los funcionarios del Organismo ostentan en términos del Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

CAPÍTULO XVII DE LAS MEDIDAS DISCIPLINARIAS

Artículo 225

Las sanciones que se aplicarán a los Trabajadores en sus respectivos casos, además de las que señala la Ley, serán las siguientes:

- I. Amonestaciones verbales;
- II. Extrañamientos;
- III. Notas malas, y
- IV. Suspensiones en sueldos y funciones hasta por ocho días.

⁹ *Idem artículo 30*

La aplicación de las medidas disciplinarias mencionadas se sujetará a las siguientes reglas:

- A. Se impondrán sin perjuicio de los casos de reincidencia, en cuyo evento se estará a la diversa sanción correctiva señalada en este Capítulo;
- B. En todo caso, si la conducta específica del Trabajador encuadra dentro de los supuestos del Artículo 46 de la Ley, se estará a lo dispuesto por ésta, y
- C. En ningún caso, al Trabajador infractor, se le podrán aplicar dos sanciones por la misma causa.

Artículo 226

Se entiende por amonestación verbal, la observación de palabra y en privado que haga el jefe inmediato al Trabajador infractor a efecto de que omita volver a incurrir en otra violación a estas Condiciones.

Artículo 227

Se entiende por extrañamiento, la observación que se haga por escrito al Trabajador y se aplicará por el jefe de la Unidad Administrativa a que esté adscrito, con copia a su expediente personal y al Sindicato.

Artículo 228

Se entiende por nota mala o desfavorable, la constancia de demérito que se imponga al Trabajador infractor en su expediente personal y se aplicará por el jefe de la Unidad Administrativa a que esté adscrito, con copia al Sindicato.

Artículo 229

A excepción de los casos de suspensión y terminación de los efectos del nombramiento a que se refieren los artículos correspondientes de este Capítulo, las violaciones a las obligaciones y la ejecución de prohibiciones contenidas en estas Condiciones, darán lugar a la aplicación de las medidas disciplinarias citadas, conforme a los siguientes lineamientos:

- I. Amonestación verbal cuando se incurra por primera vez en la irregularidad;

- II. Extrañamiento en la primera reincidencia, y
- III. Nota mala, o desfavorable en la segunda reincidencia.

Lo anterior sin perjuicio de que por la gravedad de la irregularidad o infracción cometida por el Trabajador o la reincidencia por más de dos ocasiones, hagan procedente la aplicación de la fracción V del Artículo 46 de la Ley.

Artículo 230

Se aplicará una nota mala a los Trabajadores en caso de reincidencia en conductas prohibidas por las fracciones I y II del Artículo 134 de estas Condiciones y además cuando:

- I. Se presenten a sus labores tres veces en un mes después de los quince minutos de tolerancia concedidos para ello, pero antes de los cuarenta siguientes a la hora de entrada, e
- II. Incurran en faltas injustificadas de asistencia discontinuas que no excedan de tres días en el término de un mes, sin perjuicio de no cubrirse los salarios por los días no laborados.

Las notas malas sólo se cancelarán conforme a lo dispuesto en los artículos 218 y 219 de estas CGT.

Artículo 231

Las suspensiones en el trabajo, que hasta un máximo de ocho días se aplicarán como medidas disciplinarias, proceden en los casos de infracción a los Artículos 133 fracción VI y 134, fracciones VII, XIX y XXV Asimismo, bajo los supuestos de reincidencia en las violaciones de los Artículos 84 y 133 fracciones I, VII, IX, X, XII, XIII, XVII, XVIII, XIX y XX y 134, fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XXI, XXIII, XXVI, XXVII, XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXVI de estas Condiciones. Previamente a la aplicación de la medida se oirá al Trabajador afectado y a la Representación Sindical, en los términos del Artículo 37 de estas Condiciones. En el supuesto de la fracción XIX del Artículo 134 además de la suspensión, la Secretaría comunicará el hecho a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Además procederá la suspensión en los siguientes casos:

I. Un día de suspensión cuando el Trabajador se ausente de sus labores dentro de su jornada sin el permiso correspondiente, como lo establece la fracción IV del artículo 134 de estas Condiciones;

II. Un día de suspensión por cada tres retardos mayores en que incurra el Trabajador en el término de un mes, siempre que hubiese prestado servicios esos días con autorización expresa del jefe de la Unidad correspondiente, y

III. Un día de suspensión por cada siete retardos menores en que incurra el Trabajador en el término de un mes.

Artículo 232

Las sanciones previstas en este capítulo se aplicarán con independencia de la procedencia de las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como, de la aplicación de las normas penales o civiles que correspondan en su caso.¹⁰

No obstante lo anterior, y como se ha observado en la práctica, diversas circunstancias relacionadas con la cita y el levantamiento del Acta Administrativa lesionan los derechos de los trabajadores, así como en algunos casos se fomenta cierta impunidad en algunas Unidades, donde no se aplican las Medidas Disciplinarias a trabajadores merecedores de estas, lo que afecta el correcto funcionamiento de dicha Unidades y la calidad de los servicios que ahí brindan.

Respecto de la definición de Acta Administrativa tenemos “Escrito que se elabora en el sector público, a efecto de sentar prueba de determinados hechos o actos que pueden trascender a la relación laboral o a responsabilidades de los empleados, trabajadores o funcionarios, su correcta elaboración es determinante si a ella habrá de seguir algún procedimiento o proceso jurídicos. Es base de la acción si se pretende cesar alguna persona”.¹¹

¹⁰ *Op. cit.* Pág.27

¹¹ Martínez Morales Rafael I. “Diccionarios Jurídicos Temáticos”. Harla S.A. de C.V. 997 P. 1

Con este panorama analizaremos el contenido de los artículos del 37 al 40 de las Condiciones Generales de Trabajo, identificando en un primer momento la falta de continuidad y uniformidad en la descripción de las instrucciones para la instrumentación de las Actas Administrativas, así como la ausencia de pormenores que como se ha apuntado resultan indispensables para fortalecer estas importantes diligencias de tipo laboral, así pues tenemos:

Artículo 37

Quando el Trabajador incurra en alguna de las causales a que se refiere la fracción V del Artículo 46 de la Ley, el Titular, el Coordinador Administrativo o su equivalente de la Unidad Administrativa correspondiente, procederá a levantar el Acta Administrativa con la intervención del Trabajador y de un representante del Sindicato, en la que con toda precisión se asentarán los hechos, la declaración del Trabajador afectado y las de los testigos de cargo y descargo que se propongan. El Acta se firmará por los que en ella intervengan y por dos testigos de asistencia, debiéndose entregar en ese mismo acto una copia al Trabajador y otra al representante sindical, quienes acusarán el recibo correspondiente.

Para los efectos del párrafo anterior, los citatorios correspondientes deberán girarse cuando menos con veinticuatro horas de anticipación al Trabajador y al representante sindical respectivo. En estos citatorios se precisará objeto, fecha, hora y lugar determinados para la celebración de la diligencia, misma que deberá efectuarse en el área de trabajo y dentro del horario del Trabajador afectado.¹²

En primer lugar se debe precisar que las causales de la fracción V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, han sido pormenorizadas en los artículos 133 y 134 de las Condiciones Generales de Trabajo, así como por su parte el Reglamento

¹² *Op. Cit. Pág. 27*

Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), determina las Unidades Administrativas y las facultades de sus titulares.

Ahora bien, el artículo 37 trata diversos puntos:

- En relación con los participantes en el levantamiento del Acta Administrativa.

Comentario: Es indispensable establecer en el Reglamento que se propone, la secuencia en que deben ir compareciendo cada uno de los que intervienen en la Diligencia, es decir cuando el Trabajador Afectado rinda su declaración ya debió escuchar la declaración de los testigos de cargo y conocer todas las pruebas que existan en su contra para que se encuentre en aptitud de responder en atención al caso concreto y, la conducta que se le atribuye y por la que se le pretende sancionar.

Adicionalmente, el trabajador debe conocer con toda precisión que puede ofrecer a sus testigos de descargo y el momento adecuado para hacerlo.

- Menciona que se deben asentar con toda precisión de los hechos que en ella sucedan y las declaraciones de quienes intervienen en el Acta administrativa.

Comentario: Solo para apuntar que en relación con las declaraciones de quienes intervienen en el Acta Administrativas, se hará mención, también en el artículo 38.

- El artículo 37 refiere que el Acta Administrativa deberá ser firmada por quienes en ella intervengan y, que deberá ser entregada copia al trabajador y al representante sindical quienes deberán firmar adicionalmente de recibido.

Comentario: En la práctica el Acta Administrativa se imprime por triplicado y es firmada por todos los participantes, sin embargo es indispensable garantizar que se agreguen otros documentos que formaron parte de la diligencia, incluidos, por supuesto aquellos que pudieron acompañar a los citatorios. Actas de Hechos, copia de los citatorios a la diligencia, Justificantes, fotografías y documentos en general que desee aportar tanto el Trabajador Afectado como su representante sindical.

En la práctica, al Trabajador Afectado y a su representante sindical no les son entregados todos los documentos que se exhiben en el Acta Administrativa y que por tanto forman parte de ella. En consecuencia es habitual que se presente la negativa de firmar de recibido la documentación, inclusive el Acta Administrativa.

- Adicionalmente, el artículo 37, después de tratar aspectos relacionados con el levantamiento del Acta Administrativa, se refiere a los citatorios.

Comentario: Respecto de los citatorios, se señala un plazo de por lo menos 24 horas de anticipación para su entrega, previas al levantamiento del Acta Administrativa. En la práctica se ha observado que los citatorios son entregados dentro del plazo, pero sin recabar los datos mínimos en su acuse de recibo para comprobar que se cumplió con la formalidad del plazo. Dicho plazo es de la mayor relevancia, toda vez que es el tiempo que les permitirá al trabajador afectado y a su representante sindical preparar una adecuada defensa.

- Por último el artículo 37, determina los requisitos que el citatorio debe contener, el objeto que da motivo al levantamiento del Acta Administrativa, fecha, hora y lugar para su elaboración, determinando que debe realizarse en el área de trabajo y dentro del horario del Trabajador Afectado.

Comentario: Es de trascendental importancia, mencionar que en la práctica los citatorios que se le entregan al Trabajador Afectado y a su representante sindical señalan indebidamente que el objeto del citatorio es: “el levantamiento del Acta Administrativa”. Del todo incorrecto y violatorio del derecho del trabajador a defenderse de hechos que solamente podrá conocer hasta el momento de la diligencia misma.

El objeto en el citatorio para levantar el Acta Administrativa, debe describir con toda precisión el modo, tiempo y circunstancia de los hechos que se le atribuyen, describiendo el incumplimiento de sus obligaciones o la comisión de prohibiciones previstas en las Condiciones Generales de Trabajo.

La descripción del objeto en el citatorio, debe inclusive contener la fundamentación que describen las conductas atribuidas, aquella que sustente la diligencia, el citatorio que se entrega y de las Medidas Disciplinarias que en su caso, pudieran aplicarse.

Adicionalmente, se le debe entrar al Trabajador Afectado, el derecho que tiene de ofrecer pruebas, incluidos los testigos de descargo que podrá ofrecer inmediatamente posterior a su comparecencia.

En relación a que la diligencia se realice en el área de trabajo y dentro del horario del Trabajador Afectado, regularmente son aspectos que en la práctica son respetados, siendo frecuente que por tratarse en la mayoría de los casos de aéreas médicas, de bioseguridad o de atención a pacientes, se acuerda con el sindicato realizar la diligencia en una oficina que permita no afectar la continuidad de los servicios de la Unidad, sin embargo es un punto que debe de contemplar, también la propuesta de Reglamento.

Como se ha observado el contenido del artículo 37 abarca diversos aspectos que continuaran abordándose en el artículo siguiente, contribuyendo a una nula cronología que permita guiar a quienes participan de una u otra forma en la elaboración de las Actas Administrativas.

Hemos afirmado que los artículos del 37 al 40 de las Condiciones Generales de Trabajo que pretenden explicar el mecanismo para elaborar Actas Administrativas, resultan confusos y no cuentan con una descripción ordenada y cronológica de los momentos relacionados con la cita y la multicitada diligencia.

Vayamos al artículo 38:

Artículo 38

La diligencia se iniciará asentándose en el Acta el motivo de su levantamiento, lugar, fecha, hora; nombre y puesto del Trabajador y oportunamente, cuando rinda su declaración, sus generales; así mismo, las declaraciones de los testigos de cargo y de descargo que se propongan, las del afectado y del representante sindical y nombre y domicilio de los testigos de asistencia, debiéndose hacer mención de los citatorios enviados al Trabajador y al Sindicato a que se refiere el artículo anterior.

Deberá hacerse una relación pormenorizada de los datos y demás pruebas que existan con relación a los hechos atribuibles al Trabajador, así como las manifestaciones que con respecto al contenido del Acta expongan el afectado y el Sindicato, en su caso.

Las declaraciones de quienes intervengan en el Acta serán expresadas con plena libertad y asentadas con la mayor fidelidad posible.

Los participantes en esta diligencia, si así lo desean, tendrán derecho de dictar sus propias declaraciones, las que deberán asentarse textualmente teniendo derecho,

igualmente, a que le sean leídas antes de proceder a firmar el Acta para que, en su caso, se hagan las rectificaciones correspondientes.¹³

- El artículo 38 nos indica en su primer párrafo el inicio del Acta Administrativa, con las referencias generales de tiempo, modo y lugar y persona que intervienen, menciona el requisito de tomar los generales del Trabajador Afectado.

- Nombre y domicilio de los testigos de asistencia que se propongan.
- Mención de los citatorios al Trabajador Afectado y al Sindicato.

Comentario: La redacción los artículos del 37 al 40 ha fomentado confusión entre las personas que habitualmente declaran como testigos de cargo y descargo en las Actas administrativas, por lo que de manera habitual e incorrecta se le toman también sus generales a los testigos de cargo y descargo. De la correcta lectura del texto, quien únicamente se le debe tomar sus generales es al Trabajador Afectado.

Por lo que hace a los testigos de asistencia, en la práctica se ha llegado a cometer el error de que en Unidades alejadas y con poco personal, un testigo de asistencia, también aparece como testigo de cargo y de descargo, lo cual vicia la diligencia.

Por último, se debe considerar que la mención de los citatorios, no implica que no formen parte del Acta como tal y no se acompañen por lo menos en copia para entregarse al Trabajador Afectado y su representante sindical en su tanto original del Acta correspondiente.

- En su segundo párrafo el artículo 38 determina como requisito una relación pormenorizada de los hechos y pruebas que atribuibles al Trabajador

¹³ *Op. Cit. Pág. 27*

Afectado, así como las manifestaciones que relacionados con el Acta expongan tanto el Trabajador Afectado como el sindicato.

Comentario: En la práctica, efectivamente al inicio del Acta Administrativa al Trabajador Afectado se le dan a conocer los hechos que se le atribuyen y se le mencionan las documentales que existen en su contra, sin embargo, se debe considerar que le sean puestas a la vista y las conozca, no que únicamente se mencione, por ejemplo en el caso de que exista una queja o una acta de hechos, de esta última se comentaremos más adelante.

- En su tercer párrafo el artículo 38 señala que las declaraciones dentro del Acta serán expresadas con plena libertad y asentadas con la mayor fidelidad posible, esto se relaciona con aquella parte del artículo 37 que menciona que se deberán asentar los hechos, con toda precisión y las declaraciones que intervienen en la diligencia.

Comentario: En la práctica se ha observado que el Trabajador Afectado, los testigos de cargo y descargo, incurren en un mismo error, no ubican los hechos de los que declaran refiriéndose al modo, tiempo y circunstancia, inclusive no refieren el nombre de las personas que intervienen en los hechos que atestiguaron; hacen referencias imprecisas como “el compañero”, “los compañeros”, “el doctor”, “la compañera”, “la enfermera”, “el chofer”, “el otro compañero”, sin identificar perfectamente a qué persona o personas se refiere. Cuando el funcionario que instrumenta el Acta Administrativa interviene para pedir precisión al declarante, es increpado por el Sindicato, bajo el argumento de intentar orientar la declaración del testigo. Lamentablemente en ocasiones la declaración con mayores imprecisiones es la del Trabajador Afectado.

En el Reglamento propondremos, que previo al momento de cada declaración se invite al declarante, a que dentro de su relatoría precise lugar,

tiempo, circunstancias, en el caso de que haga referencia a personas manifieste el nombre completo y cargo de preferencia, incluyendo que esta invitación, también se le formule desde luego al Trabajador Afectado.

- Por último el artículo 38 señala el derecho de los participantes en el levantamiento del Acta Administrativa de dictar sus propias declaraciones y que estas deberán asentarse textualmente y en su caso rectificarlas.

Comentario: En el caso de que el Trabajador Afectado, fuera citado debidamente, es decir que el citatorio señale con toda precisión el objeto del Acta Administrativa, acompañando de los documentos que permiten presumir la procedencia del Acta Administrativa. El trabajador, estaría en aptitud presentar su declaración por escrito y en su caso, únicamente realizar las precisiones que ha su derecho conviniese. Circunstancia imposible en la práctica, cuando el Trabajador Afectado en la mayoría de los casos, conoce bien a bien el contenido del Acta Administrativa hasta el momento en que esta diligencia ha terminado, y tiene una visión general de todo lo ocurrido.

Artículo 39

La inasistencia del Trabajador o del representante sindical debidamente notificados, no suspende ni invalida la diligencia. En su caso, deberá hacerse constar en ella tal circunstancia, agregándose los acuses de recibo correspondientes de los citatorios que les fueron entregados o de las constancias de notificación.

En el supuesto de que el Trabajador no se presente a la actuación y acredite la causa que motivó su inasistencia, deberá ser citado nuevamente.¹⁴

- En este caso, la inasistencia del Trabajador Afectado o el sindicato debidamente notificado se realizará con su ausencia con la validez que el mismo

¹⁴ *Op. Cit. Pág. 27*

artículo consigna. Ahora bien, el párrafo segundo permite al Trabajador Afectado acreditar el motivo de su ausencia.

Comentario: En la práctica únicamente se tienen admitidos como documentos idóneos que permitan justificar la ausencia del Trabajador Afectado, el comprobante médico o licencia médica expedida por el ISSSTE, así como la comparecencia ante autoridades civiles y judiciales.

Es importante precisar en la propuesta de Reglamento el que pueden presentarse circunstancias del orden familiar o de otra índole que pudieran impedir la comparecencia del Trabajador Afectado. Incorporando la oportunidad ante la Dirección de Recursos Humanos de justificar su ausencia por otro tipo de motivos y en consecuencia que se conceda cita en virtud de la justificación que se exponga y considere procedente por dicha Dirección.

Artículo 40

En el caso del levantamiento de Acta Administrativa por más de cuatro faltas consecutivas; por acumulación de seis faltas o más discontinuas dentro de treinta días naturales; por no reanudar labores dentro de los cuatro días hábiles siguientes a que se concluya la causa que impedía al Trabajador prestar sus servicios; por abandono de labores técnicas por seis o más inasistencias injustificadas dentro de treinta días naturales, el superior jerárquico del Trabajador afectado la remitirá para su dictaminación.

En el supuesto de que se justifique fehacientemente el motivo del ausentismo o de la irregularidad, se dejará sin efectos el Acta correspondiente y de no ser así, se determinará lo conducente, tomando en cuenta la Equidad, la Justicia Social y los Principios Generales de Derecho en beneficio del Trabajador.¹⁵

¹⁵ *Op. Cit. Pág. 27*

Comentario: El primer párrafo del artículo 40 refiere faltas que se en términos de las Medidas Disciplinarias de las Condiciones Generales de Trabajo merecen la terminación de los efectos del nombramiento, es decir la rescisión laboral.

El segundo párrafo, permite que exista la posibilidad de “justificar fehacientemente” la “irregularidad” para con ello dejar sin efectos el Acta Administrativa correspondiente, en este sentido, la propuesta de Reglamento debe determinar los elementos que permitan considerar fehacientemente justificada la irregularidad que de otra forma terminará en el despido.

Adicionalmente el artículo en cuestión, abre la puerta para determinar “lo conducente” tomando en cuenta aspectos que se alejan de las mismas Condiciones Generales de Trabajo, sin embargo están ahí para ser tomadas en cuenta.

II.2 Elaboración de las Actas de Hechos una práctica común en las Unidades Administrativas de Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

Como una cuestión generalizada dentro de las Unidades Administrativas de Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), es la elaboración de las llamadas Actas de Hechos, no Actas Administrativas, se debe precisar. Dichas Actas de Hechos se pueden describir como aquellas constancias que los jefes inmediatos y compañeros de trabajo elaboran en los minutos inmediatos posteriores dentro de una área de trabajo donde se han presentado hechos atribuibles a algún trabajador de Base, que implican el incumplimiento de sus obligaciones o el haber incurrido en circunstancia prohibidas y previstas por las Condiciones Generales de Trabajo.

Las Actas de Hechos son constancias que se han venido elaborando por muchos años como una práctica generalizada en las Unidades de Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ) y en otros Organismos Públicos Descentralizados OPDS en otras entidades federativas.

Las Actas Hechos obedecen a la necesidad de hacer constar de manera inmediata que un trabajador ha cometido alguna falta, y se requiere la constancia para hacer del conocimiento del jefe de la Unidad, dicha falta y las circunstancias en que se realizó, para que en caso de ser procedente se dé inicio al procedimiento para sancionarla.

Lamentablemente, en ocasiones se ha observado que se confunde el Acta de Hechos con el Acta Administrativa y, se remite la primera a la Coordinación Jurídica para ser dictaminada, siendo que al no contar con las formalidades de la segunda no es posible obsequiar el dictamen correspondiente.

En ocasiones el jefe inmediato realiza la constancia (Acta de Hechos) señalando día, hora y centro de trabajo, realizando una relatoría breve de los hechos en que incurrió el trabajador y solicita la firma de los compañeros de trabajo que atestiguaron dichos hechos.

El Acta de Hechos se convierte en muchos casos en la primera prueba que se presenta en el Acta Administrativa y define en ocasiones los testigos de cargo, siendo indispensable incorporar en nuestra propuesta de Reglamento, aspectos que permitan su eficacia en relación a los hechos que se pretenden hacer constar.

En todos los casos que existan Acta de Hechos deberá darse a conocer al Trabajador Afectado cuando sea notificado el citatorio para el levantamiento del Acta Administrativa correspondiente, lo cual le permitirá conocer, que hechos que se hicieron constar y sobre los que versará la Administración Administrativa.

Para entender la trascendencia de las Actas de Hechos dentro del Procedimiento del levantamiento de las Actas Administrativas, nada mejor que presentar algunos ejemplos que debemos acompañar de algunos comentarios. En estos ejemplos se han omitido los nombres de los participantes para mantener su protección de datos personales.

Acta de Hechos de fecha 06 de noviembre de 2019.

En este primer ejemplo, el Acta de Hechos ubica tiempo modo y circunstancia, donde se describen con precisión la conducta contraria a las Condiciones Generales de Trabajo en que incurre la trabajadora, sin embargo, una consideración de suma importancia es, que el Acta de Hechos debe ser redactada y firmada haciendo constar hechos que inmediatos que acaban de suceder, con el objeto de plasmarlos con la mayor fidelidad que permite la memoria inmediata de aquellos que los presenciaron.

En el presente ejemplo el Acta de Hechos tiene fecha de un día después.

La relatoría no permite identificar con precisión a las personas que fueron testigos de los hechos, solamente señala de forma general “en presencia de compañeros del área médica, camilleros y administrativo” (sic).

Esta deficiencia no permite identificar plenamente a las personas que pudieran servir de testigos de cargo para instrumentar el Acta Administrativa correspondiente.

Ver Figura 1. (Página 64).

Continuemos con otro ejemplo.

Acta de Hechos de 4 de febrero de 2020.

En el presente ejemplo, se trata del tipo de Acta de Hechos que se elabora con mayor frecuencia por faltar a laborar, sin embargo, también presenta una de los principales errores o falta en su elaboración, al respecto debemos explicar que las

Condiciones Generales de Trabajo señalan que los trabajadores tendrán una tolerancia para presentarse a laborar 15 minutos después de su hora de entrada, así como del minuto 16 al minuto 40 se considera una segunda tolerancia considerada como “Retardo Menor” y adicionalmente el ordenamiento, señala que el trabajador podrá presentarse después del minuto 40, lo que se considerará como “Retardo Mayor” sin que este último, especifique un horario límite para presentarse a laborar por el resto de la jornada de trabajo, con la única taxativa de que para trabajar requiere la autorización del Jefe Inmediato.

Así las cosas, en nuestro ejemplo el trabajador cuenta con una hora de entrada a las 08:00 horas, y según la redacción a las 9:30 horas se afirma indebidamente que faltó a laborar, cuando el trabajador se encuentra dentro del tiempo del “Retardo Mayor”.

En este caso, las actas de hechos deben por ausencias deben hacerse constar al final de la jornada de trabajo, cuando por obvias razones se ha conocido de la ausencia del trabajador durante todo el turno de trabajo.

Ver Figura 2. (Página 65).

Continuemos.

Acta de Hechos del 13 de enero de 2020.

Efectivamente, la habilidad de algunos trabajadores supera la imaginación, en el presente caso se trata de un Centro de Salud donde existe poco personal, para el trabajador resultó como una opción, desmontar el checador de asistencia electrónico de la pared, llevarlo consigo y conectarlo a la luz eléctrica y una conexión de internet para desde la ubicación donde se encontrase emitir su checado puntual de inicio y final de jornada,

circunstancia en la que se ve sorprendido por personal que acude sin previo aviso al centro de trabajo.

En este caso el Acta de Hechos se acompañó con dos imágenes fotográficas que nos permitimos omitir acompañadas al ejemplo, la primera muestra las pared vacía donde se aprecian las conexiones del reloj checador y la segunda, al trabajador instalando el checador en su sitio.

Ver Figura 3. (Página 66).

Continuemos

Acta de Hechos de 23 de febrero de 2020.

Ejemplo se trata de un trabajador que cubre una jornada acumulada de 12 horas continuas, los días sábados, domingos y días festivos. Existe también en las Condiciones Generales de Trabajo la prestación de que un trabajador de base cubra a otro a través de un pago personal o en este caso por “tiempo por tiempo” es decir un trabajador intercambia un turno para cubrir uno similar.

En el caso concreto, se trata de un chofer que se presenta a cubrir un turno, checando su entrada al inicio de la jornada y se retira, no obstante ante el imprevisto, se le requiere cuando ya abandonó el servicio.

Se considera correcto, el haber iniciado el Acta de Hechos a las 11:50 horas y cerrarla a las 20:00 horas al final de la jornada, en el sentido de proveer que el trabajador pudiera haberse presentado durante el transcurso del tiempo y manifestar los motivos de su ausencia en el centro de trabajo.

En los ejemplos de Actas de Hechos que aquí se muestran, podemos apreciar la importancia de estas constancias y su trascendencia para la diligencia

del levantamiento de las Actas Administrativas, sin embargo resulta indispensable que a través del Reglamento que se propone brindar sustento y mayores elementos que permitan mayor precisión en la información que puedan aportar

Ver Figura 4. (Página 67).

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO TERCERO
REGLAMENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA ADMINISTRATIVA
A LOS TRABAJADORES DE BASE DE SERVICIOS DE SALUD
DEL ESTADO DE QUERÉTARO (SESEQ)

III.1.- Las Condiciones Generales de Trabajo y sus reglamentos.

Las Condiciones Generales de Trabajo vigentes (Periodo 2016-2019) fueron actualizadas con efectos a partir del 29 de junio de 2016, en virtud del depósito y registro de las mismas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de esta Condiciones se derivan, hasta el momento cinco reglamentos y un manual, a saber:

- Reglamento de Asistencia, Puntualidad y Permanencia de la Secretaría de Salud.
- Reglamento de Becas de la Secretaría de Salud.
- Reglamento de Capacitación de la Secretaría de Salud.
- Reglamento de Escalafón de la Secretaría de Salud.
- Manual para Prevenir y Disminuir Riesgos de Trabajo e Indicar el Otorgamiento de Derechos de Trabajo.

Se ha mencionado la necesidad de contar con un Reglamento que pormenore algunos aspectos relacionados con la elaboración de las Actas Administrativas, que permita y contribuya para que los trabajadores que son sometidos al procedimiento que persigue sancionar la conducta que incumple con las obligaciones o que resulte en la comisión de las prohibiciones que las Condiciones Generales de Trabajo prescriben, cuenten con la información indispensable que les permita, primero comprender la trascendencia del procedimiento y segundo se encuentre en condiciones de poder hacer uso de todos los elementos que le permitan presentar las pruebas que justifiquen su conducta.

Adicionalmente, el Reglamento propuesto brindará información que permita a las áreas de recursos humanos y a los jefes de las Unidades Administrativas brindar atención a esas conductas contrarias a la continuidad de los servicios que ahí se brindan, permitiendo y fomentando elevar la productividad y calidad en el trabajo.

La propuesta del Reglamento puede ser tomada para que ser expedido mediante la próxima revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, que desde 2019 no han sufrido cambio alguno. No obstante lo anterior, el artículo 8° del ordenamiento en cita permite el poder expedir manuales o reglamentos internos para los centros de trabajo que eleven el nivel de productividad y calidad del servicio, respetando los derechos, prestaciones y estímulos de todos los trabajadores, lo que permite en todo caso que Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ) y la Sección XXXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA), correspondiente al estado de Querétaro acuerden la expedición del Reglamento, depositándolo y registrándolo ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado, ante quien también se han depositado de forma particular las Condiciones Generales de Trabajo vigentes.

Por lo que hace a los aspectos jurídicos, Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ), puede realizar la propuesta del Reglamento ante la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud Federal para que ésta, a su vez la incorpore en la próxima revisión de las Condiciones Generales de Trabajo que se realiza en conjunto con el Sindicato Nacional de la Secretaría de Salud, sin embargo y como fue señalado el artículo 8° del ordenamiento en mención permite que de forma particular se incorpore a la normatividad laboral vigente dentro del Organismo la aplicación del Reglamento, todo esto con la participación de la Sección XXXII del Sindicato.

El contar con el Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas dentro del Organismo, aportará diversos beneficios, al Organismo le permitirá la instrumentación de las Actas Administrativas en menor tiempo, con menores gastos de recursos, así como profesionalizar al personal de recursos humanos en las Unidades.

Adicionalmente, el procedimiento para sancionar a los trabajadores brindará eficacia y fomentando la correcta y oportuna aplicación de sanciones, permitiendo a los trabajadores acreditar las razones de aquellas conductas que se comprueben cumplieron con las obligaciones previstas o bien que no actualizaron conductas prohibidas, todo ello permitiendo la continuidad de los servicios que se brindan en las Unidades, así como elevando su calidad y la productividad de los trabajadores.

Para el trabajador, en particular, contar con el Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas, le permitirá la posibilidad de conocer el procedimiento y sus alcances. Independiente de la defensa que de sus derechos realice el representante sindical designado en la diligencia, el trabajador “afectado” podrá por cuenta propia preparar su defensa, ofrecer pruebas y formular los alegatos relacionados con las conductas que le son atribuibles.

Por lo que hace a la Sección Sindical, también les permitirá profesionalizar al personal que envían como representantes del trabajador a las diligencias y que en muchos casos, sin conocimientos mínimos del procedimiento y de los hechos han jugado un papel de acompañantes y validadores en perjuicio de los trabajadores.

Aquellos trabajadores que sean citados para que les sea instrumentada una Acta Administrativa, conocerán desde el momento del citatorio, el objeto de la diligencia, es decir, cuales son las conductas que se le atribuyen contrarias a las Condiciones Generales de Trabajo; momento y circunstancia en que sucedieron y

personas que las atestiguaron; pruebas que existen en su contra, así como el derecho de preparar en conjunto con su representante sindical la defensa correspondiente.

El trabajador podrá conocer directamente y de forma pormenorizadas cada uno de los pasos que seguirá la diligencia y la forma en que él y los demás participantes intervendrán.

Dirección General de Bibliotecas UNQ

III.2.- Propuesta de Reglamento para el Levantamiento de Actas Administrativas.

REGLAMENTO PARA EL LEVANTAMIENTO DE ACTAS ADMINISTRATIVAS

CAPITULADO.

CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO II: DE LAS ACTAS DE HECHOS.

CAPITULO III: DE LOS CITATORIOS.

CAPITULO IV: DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS.

CAPITULO V: DEL DICTAMEN.

CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1.- Las disposiciones de este Reglamento son de observancia obligatoria para el personal titular de base del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

Artículo 2.- Para efectos del presente Reglamento se denominaran:

a).- Unidad Administrativa: Aquellas que definidas como la Estructura Administrativa que señala el Reglamento Interior del Organismo Público

Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado “Servicios de Salud del Estado de Querétaro (SESEQ).

b).- Titular de la Unidad Administrativa: Directores, administradores, Jefes de Recursos Humanos y Coordinadores de Programas.

c).- Representante del Sindicato: Al delegado sindical acreditado en la Unidad Administrativa de adscripción del “Trabajador Afectado”, así como aquel designado para asistirlo en el levantamiento del Acta Administrativa.

d).- Trabajador Afectado: Trabajador de base en contra de quien se elabora una Acta de Hechos y se instrumenta una Acta Administrativa.

e).- Acta de Hechos: Constancia que se realiza por los jefes inmediatos y/o compañeros de trabajo, describiendo pormenorizadamente circunstancias relativas a conductas de los trabajadores.

f).- Citatorio: Notificación personal que determina el momento de la celebración de la diligencia del levantamiento del Acta Administrativa y su objeto.

f).- Acta Administrativa: Documento que describe de forma pormenorizada y cumpliendo con los requisitos previstos la diligencia que permita acreditar o no la responsabilidad respecto de las conductas que se presumen realizó el “Trabajador Afectado”.

g).- Ley: a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

CAPITULO II: DE LAS ACTAS DE HECHOS.

Artículo 3.- Las Actas de hechos servirán para hacer constar con toda inmediatez y claridad circunstancias que pudieran considerarse el incumplimiento de las obligaciones o el haber incurrido un trabajador en las conductas señaladas en los artículos 133 y 134 de las Condiciones Generales de Trabajo.

Artículo 4.- Las Actas de Hechos deberán ser elaboradas por el personal que conozca de forma directa las circunstancias de la conducta de algún trabajador o trabajadores y que pudiera considerarse contraria a la conducta que establecen las Condiciones Generales de Trabajo.

Artículo 5.- Las Actas de Hechos describir con toda claridad las circunstancias de lugar, modo, tiempo y personas que presenciaron los hechos, así como señalar, en su caso el peligro o riesgo que pudo derivarse de la circunstancia que se describe. Se procurará señalar nombre completo y cargos del trabajador o trabajadores involucrados en las conductas descritas y, los testigos de las mismas.

Artículo 6.- En aquellos casos donde las personas que presenciaron los mismos hechos no coincidan en la apreciación de los mismos, se hará constar dicha circunstancia.

Artículo 7.- El Acta de Hechos deberá ser firmada por quienes conocieron directamente de las conductas y así deseen hacerlo. Ningún trabajador puede ser presionado a participar de la elaboración del Acta de Hechos.

Artículo 8.- En aquellos casos en que se tomen decisiones por parte del personal para brindar debida continuidad al servicio o donde se privilegie la seguridad y la atención de la salud de las personas y que pudiera generar algún tipo de responsabilidad de no conocerse plenamente las circunstancias del caso. El trabajador o los trabajadores podrán realizar el Acta de Hechos correspondiente.

Artículo 9.- Todas las Actas de hechos deberán hacerse del conocimiento del titular de la unidad Administrativa de forma inmediata.

CAPITULO III: DE LOS CITATORIOS.

Artículo 10.- Los citatorios deberán ser entregados con por lo menos 24 horas de anticipación, tanto al “Trabajador Afectado” como a su Representante del Sindicato, dichos citatorios deberán contar con el formato como espacio predestinado donde la persona notificada asiente fecha, hora, nombre completo, documentos anexos que recibe y firma.

Artículo 11.- En el caso de que “Trabajador Afectado” o su Representante del Sindicato se negaren a recibir el Citatorio, la constancia de notificación se hará constar al reverso del documento donde se señalará fecha, hora, nombre completo de quien se notifica, documentos anexos que le son entregados y las circunstancias de su negativa, así como las manifestaciones que hiciera, firmando la constancia quien realiza la notificación y dos testigos.

Artículo 12.- El Citatorio precisará el objeto de la diligencia del levantamiento de la Acta Administrativa por lo que deberá describir específicamente lugar modo y circunstancia respecto de la conducta o conductas que se le atribuye al “Trabajador Afectado”, así como se le dará a conocer aquellas pruebas con las que en ese momento se cuenta.

Artículo 13.- El Citatorio deberá describir los artículos de las Condiciones Generales de trabajo y del presente Reglamento donde se funda tanto la expedición del citatorio como el levantamiento del Acta Administrativa, así como las Medidas disciplinarias a las que pudiera hacerse acreedor de comprobarse las conductas que se le atribuyen.

Artículo 14.- El citatorio deberá informar el derecho del “Trabajador Afectado” y de su Representante Sindical de aportar todo tipo de Pruebas, incluidos Testigos de Descargo y formular alegatos.

Artículo 15.- En casos extraordinarios, en que deba hacerse la notificación del Citatorio en el domicilio particular del “Trabajador Afectado”, se realizará a través de instructivo de notificación y de acuerdo a las formalidades que la Ley establece.

CAPITULO IV: DE LAS ACTAS ADMINISTRATIVAS.

Artículo 16.- El Acta Administrativa es una diligencia formal que permite conocer la verdad sobre las conductas de los trabajadores de base, que de comprobarse, pueden dar como resultado la imposición de medidas disciplinarias que pueden ir desde la suspensión temporal del puesto y funciones hasta la terminación de los efectos del nombramiento. (Despido).

Artículo 17.- La responsabilidad de la representación de los derechos e intereses del “Trabajador Afectado” es exclusiva de su Sindicato, por lo que no podrá ser asistido por abogado particular o persona ajena al servicio, únicamente por quien se acredite como Representante del Sindicato.

Artículo 18.- El Acta administrativa deberá realizarse en el área de trabajo y dentro del horario del “Trabajador Afectado”, sin embargo, las partes participantes podrán destinar dentro del Centro de Trabajo, otro lugar, privilegiando la continuidad de los servicios, así como la discrecionalidad de la diligencia frente a pacientes, compañeros de trabajo y personas ajenas al personal de la Unidad Administrativa.

Artículo 19.- La diligencia se iniciará señalando lugar, fecha hora, el objeto de su levantamiento, se asentaran los fundamentos legales referentes a su instrumentación y, aquellos que describan las conductas atribuibles al Trabajador

Afectado, todo que deberá coincidir con el que se le dio a conocer en el citatorio correspondiente, Asimismo se hará constar la presencia de los Testigos de Asistencia de quienes se asentará su domicilio.

Artículo 20.- Se procederá a tomar la declaración de los Testigos de Cargo quienes deberán expresarla con plena libertad y ser asentadas con la mayor fidelidad posible, por lo que al tomar sus generales y previa a su declaración se les invitará a que dentro de su relatoría precisen modo, tiempo y circunstancia de los hechos que conocen, señalando a las personas a las que hagan referencia por su nombre completo.

Artículo 21.- La autoridad que realiza el levantamiento del Acta Administrativa es la responsable y deberá hacer constar durante la declaración del testigo, no se encuentran presentes los otros testigos, a efecto de garantizar la eficacia de cada uno de los testimonios.

Teniendo en todo momento la Representación Sindical, durante la celebración de la diligencia, el derecho de solicitar se asienten dentro del Acta Administrativa circunstancias que pudieran viciar la declaración de cualquier testigo.

Artículo 22.- Una vez que el Trabajador Afectado conoce el objeto de la diligencia, las pruebas de los hechos que se le atribuyen y las declaraciones de los Testigos de Cargo, rendirá su declaración previa toma de sus generales. El “Trabajador Afectado” podrá rendir por escrito su declaración, misma que ratificará, ampliando con toda libertad aquellos aspectos que considere pertinentes.

Artículo 23.- El “Trabajador Afectado” y su Representación Sindical podrán anunciar Testigos de Descargo desde el inicio del Acta Administrativa o en el momento en que rindan su declaración.

Artículo 24.- Una vez concluida el Acta Administrativa se integrará en tres tantos, donde se deberán incorporar toda la documentación relacionada con su levantamiento (citorios, actas de hechos, constancias de asistencia, tarjetas de checado y documentos en general que se hayan exhibido durante la diligencia, así como aquellos que acompañaron los citatorios).

Artículo 25.- Al finalizar la diligencia, firmaran todos los que intervinieron en ella, adicionalmente “Trabajador Afectado” y el Representante Sindical, acusaran de recibo por el tanto del Acta Administrativa que a cada uno deberá entregársele.

Artículo 26.- En caso de ausencia del “Trabajador Afectado” o el Representante Sindical, la misma se hará constar tal circunstancia al inicio del Acta Administrativa agregando los citatorios correspondientes, tanto el “Trabajador Afectado” o el Representante Sindical podrán incorporarse a la diligencia hasta en tanto el Acta Administrativa no se haya concluido y se encuentre firmada por quienes intervinieron en ella.

CAPITULO V: DEL DICTAMEN.

Artículo 27.- Una vez concluida el Acta Administrativa deberá remitirse sin dilación alguna a la Coordinación Jurídica para ser dictaminada.

Artículo 28.- De toda Acta Administrativa deberá emitirse Dictamen que deberá ser notificado al “trabajador Afectado y a su Representante Sindical, ya sea que ordene las aplicación de Medidas Disciplinarias o bien determinando la improcedencia de su aplicación al no haberse comprobado la ejecución de las conductas que llevaron al levantamiento del Acta Administrativa correspondiente.

CONCLUSIONES

- Las Condiciones Generales de Trabajo vigentes, son omisas en realizar una descripción detallada, ordenada y precisa del procedimiento para el levantamiento de las Actas Administrativas en los Organismos Públicos Descentralizados, creados a partir de la descentralización de los servicios de salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- En el marco de los derechos de inamovilidad que las Condiciones Generales de Trabajo conceden a los Trabajadores de Base, se encuentra coincidencia con el contenido del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo en el Convenio que señala que no se puede dar término a una relación de trabajo a menos que exista causa justificada relacionada con la capacidad del trabajador o conducta, y sin que antes se le conceda la posibilidad de defenderse de los cargos formulados en su contra.
- Es generalizado el desconocimiento a detalle por parte de la patronal, representación sindical y trabajadores respecto de la conducción del procedimiento para citar e instrumentar las Actas Administrativas dentro de Servicios de Salud del Estado de Querétaro.
- Los Trabajadores Afectados, en la mayoría de los casos comparecen a la instrumentación de las Actas Administrativas en su contra, sin conocer con toda precisión las conductas que se les atribuyen y las pruebas que existen en su contra, inclusive previo a la diligencia, escasa información que comparten con su Representación Sindical.
- La instrumentación de las Actas Administrativas a los Trabajadores de Base de Servicios de Salud del Estado de Querétaro, deben de manera directa

sancionar el incumplimiento de las obligaciones o incurrir en conducta prohibidas que las Condiciones Generales de Trabajo y en forma indirecta coadyuvar a mantener la calidad y la debida continuidad de los servicios que se brindan en las Unidades Administrativas aplicando las medidas disciplinarias pertinentes.

- Tanto los citatorios, así como las Actas de Hechos deben servir como herramientas para brindar información, formalidad y legalidad a la instrumentación de las Actas Administrativas, contribuyendo al mejor entendimiento de la diligencia por todos sus participantes, para que resulte un trámite eficiente.
- El Reglamento para el levantamiento de Actas Administrativas que se propone puede ser incorporado a la normatividad laboral desde la revisión próxima de las Condiciones Generales de Trabajo para ser aplicado en todos los Organismo Públicos Descentralizados en las entidades del país, o bien adoptado por cualquiera de estos Organismos en términos del artículo 8 de las Condiciones Generales de Trabajo Vigentes con la participación del Sindicato.
- La incorporación del Reglamento para el levantamiento de Actas Administrativas dentro de la normatividad laboral del Organismo Público Servicios de Salud del Estado de Querétaro, permitirá garantizar derecho del Trabajador Afectado, con independencia de la intervención de su Representante Sindical, en conocer la trascendencia del procedimiento que pretende sancionarlo con una Medida Disciplinaria que puede ir desde la suspensión de funciones y sueldo, hasta la terminación de los efectos del nombramiento, entendiéndose despido. De igual forma, brinda herramientas claras para que la patronal y el sindicato conduzcan de mejor manera su intervención en la diligencia correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

García Máñez Eduardo, *"Introducción al Estudio del Derecho"*, México D.F., Editorial Porrúa. S.A., 1991. P. 249

Martínez Morales Rafael I. *"Diccionarios Jurídicos Temáticos"*. México, D.F., Harla S.A. de C.V. 1997. Volumen 5.

REVISTA

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Derechos Humanos Laborales", Editor Responsable Nava Cortez Alberto. México D.F. 2013. P. 64

LEYES

MÉXICO: Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de Salud, 2016-2019, artículos 37, 38, 39, 40, 133, 134, 135, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232.

MÉXICO: Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. 2019, artículos 46 Bis.

QUERÉTARO: Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado "Servicios de Salud del Estado de Querétaro" (SESEQ), 2020, artículo 11

SUIZA: Convenio sobre la Terminación de la Relación de Trabajo (núm. 158), 1985, artículo .7

APÉNDICE

Figura 1

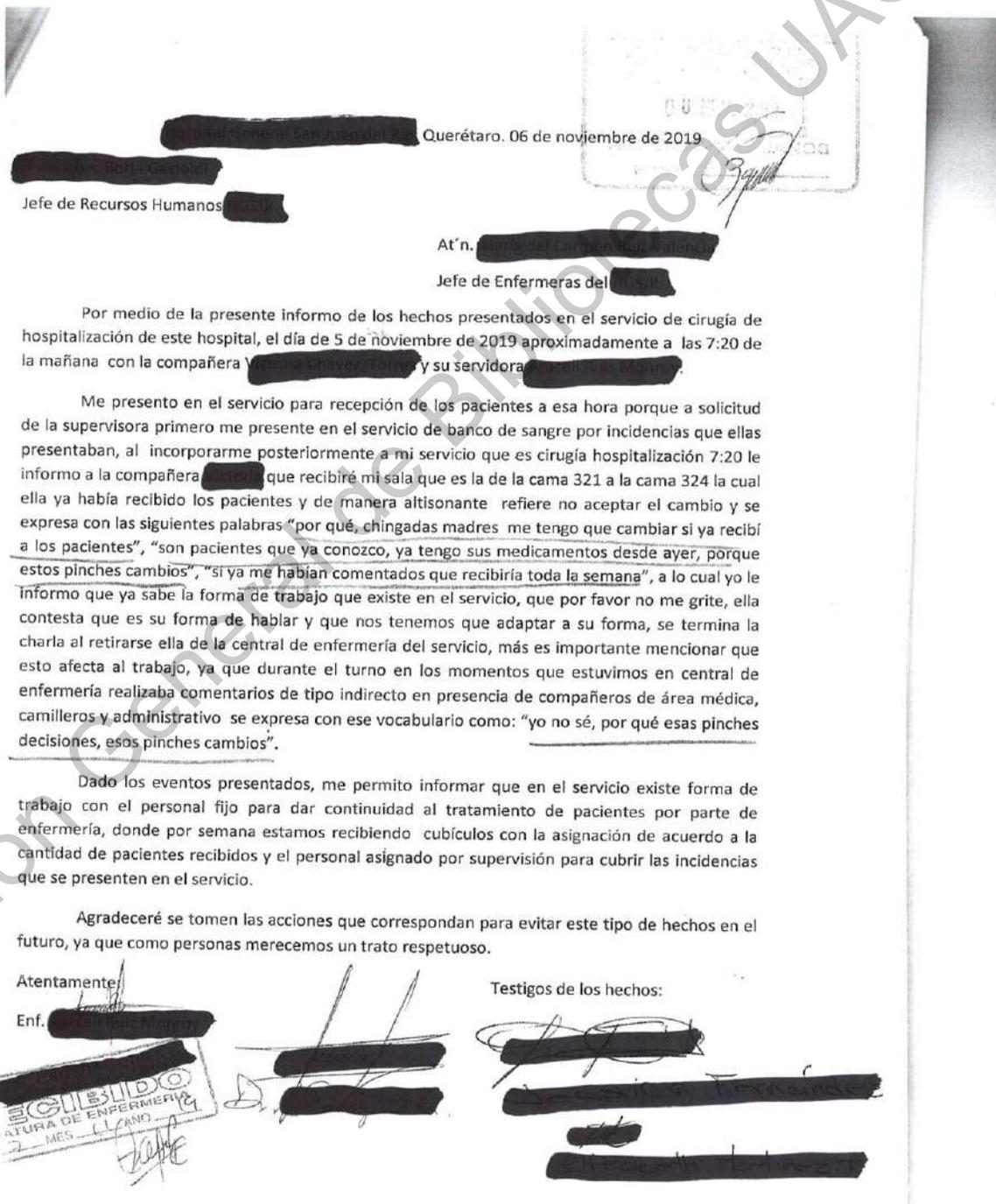


Figura 2

SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO DE QUERETARO - SESEQ
Atención Sanitaria 2
SECRETARÍA DE SALUD
QUERETARO

ACTA CIRCUNSTANCIADA DE HECHOS

EN LA CIUDAD DE AMEALCO DE BONFIL, QUERETARO, SIENDO LAS 09:00 HORAS DEL 04 DE FEBRERO DEL 2020, EN EL [REDACTED], CON DOMICILIO CONOCIDO EN EL ATORON, AMEALCO DE BONFIL, QUERETARO, CODIGO POSTAL 16884, ESTANDO REUNIDOS LA [REDACTED] EN SU CARÁCTER DE RESPONSABLE DE RECURSOS HUMANOS, Y EN COMPAÑÍA DEL [REDACTED] MEDICO RESPONSABLE DEL [REDACTED] Y DEL [REDACTED] RESPONSABLE DE INCIDENCIAS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO, MANIFIESTAN QUE LA TRABAJADORA [REDACTED] AUXILIAR DE ENFERMARIA "A" NO SE PRESENTO A LABORAR EN SU AREA DE TRABAJO CORRESPONDIENTE QUE ES EL CENTRO DE SALUD [REDACTED] EN SU HORARIO DE TRABAJO DE 08:00 A 15:30 POR LO QUE SE VERIFICA EN LOS REGISTROS DEL RELOJ CHECADOR, CORROBORANDO QUE EFECTIVAMENTE NO EXISTE REGISTRO DE ENTRADA Y SALIDA.

SE DA POR TERMINADA LA PRESENTE ACTA DE HECHOS PARA LOS FINES LEGALES A QUE HAYA LUGAR, SIENDO LAS 09:30 HORAS DEL 04 DE FEBRERO DE 2020

LIC. [REDACTED]
RESPONSABLE DE RECURSOS HUMANOS DE JURISDICCION SANITARIA NO. [REDACTED]

DR. [REDACTED]
TESTIGO

C. [REDACTED]
TESTIGO

Figura 3

ACTA DE HECHOS

EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN DEL RIO, QRO., SIENDO LAS 10:00 HORAS DEL DÍA 13 DE ENERO DE 2020, EN LA OFICINA DE RECURSOS HUMANOS [REDACTED] CON DOMICILIO EN [REDACTED] COL. GUADALUPE DE LAS PEÑAS, SAN JUAN DEL RIO, QRO., ESTANDO REUNIDOS EL DR. [REDACTED] RESPONSABLE MEDICO [REDACTED], LA ENF. [REDACTED] RESPONSABLE DE ENFERMERIA DE [REDACTED], SE PROCEDE A LEVANTAR LA PRESENTE ACTA DE HECHOS PARA HACER CONSTAR LOS SIGUIENTES HECHOS: LA SUSTRACCION INDEBIDA DEL RELOJ CHECADOR ASIGNADO A EL CENTRO DE SALUD [REDACTED] POR PARTE DEL DR. [REDACTED] HECHOS QUE TUVIERON VERIFICATIVO EL DIA 13 DE ENERO DE 2020 A LAS 07:50 HORAS.

HECHOS:

QUE SIENDO LAS 07:50 HORAS DEL DÍA LUNES 13 DE ENERO DEL 2020, LOS SUSCRITOS EL DR. [REDACTED] Y LA ENFERMERA [REDACTED] DAMOS FE DE QUE AL LLEGAR AL CENTRO DE SALUD [REDACTED] CON DOMICILIO EN LA [REDACTED] MUNICIPIO TEQUISQUIAPAN A EFECTO DE RECOGER INFORMACION SEMANAL Y EL INSUMO DE INSULINA GLARGINA PARA EL C.S. GALERAS, DERIVADO DE LA INSTRUCCIÓN DE LA DRA. [REDACTED] DIRECTORA DE LA JURISDICCION SANITARIA [REDACTED] NOS DAMOS CUENTA DE QUE EL [REDACTED] NO ESTA EN SU CENTRO DE ADSCRIPCION, SOLO SE ENCUENTRA LA TRABAJADORA DE LIMPIEZA, AL INGRESAR AL AREA DE ESTIMULACION TEMPRANA NOS PERCATAMOS DE QUE EL RELOJ CHECADOR NO ESTA EN EL LUGAR DONDE HABITUALMENTE SE ENCUENTRA, SE ANEXA FOTOGRAFIA, SIENDO LAS 09:08 HORAS NOS DAMOS CUENTA DE QUE EL DR. [REDACTED] INGRESA AL CENTRO DE SALUD CON EL MENCIONADO RELOJ CHECADOR EN SUS MANOS, Y PROCEDE A INSTALARLO EN SU LUGAR CON HERRAMIENTAS QUE EL MISMO DR. TRAE CONSIGO. RAZON POR LA CUAL PROCEDEMOS A INTERROGARLO DEL PORQUE HABIA SUSTRADO EL CITADO RELOJ, SIN EMBARGO SOLO RESPONDIO QUE PORQUE HABIA TENIDO UN PROBLEMA, SE INVITA AL DR. AFECTADO A RETIRARSE DEL CENTRO DE SALUD YA QUE SU HORA DE ENTRADA ES A LAS 08:00 HORAS, ACTO SEGUIDO SE PROCEDE A RECOGER LOS INSUMOS QUE NOS HABIAN ENCARGADO Y NOS RETIRAMOS DE LA UNIDAD, SE DA POR TERMINADA LA PRESENTE ACTA DE HECHOS PARA LOS FINES LEGALES A LOS QUE HAYA LUGAR.

DR. [REDACTED]

ENF. [REDACTED]

Figura 4

HOSPITAL [REDACTED] 23 DE FEBRERO DE 2020.

DR. [REDACTED]
DIRECTOR DEL HOSPITAL [REDACTED]

ACTA DE HECHOS

En el Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, siendo las 11:50 horas del día 23 de febrero de 2020, constituidos en el Hospital [REDACTED] ubicado en Carretera San Juan del Rio-Xilitla s/n, el C. [REDACTED] en mi calidad de Subdirector [REDACTED] (sábado, domingo y días festivos), estando presente también como testigo el CC. [REDACTED] hacer constar los hechos ocurridos el día de hoy 23 de febrero del 2020 a las 11:00 am, solicito localizar al chofer del turno el C. [REDACTED] para acudir al Hospital General de San Juan del Rio, Hospital General Querétaro y Hospital de Especialidades del Niño y la Mujer para recoger material y medicamento llamado oxitocina de manera urgente por lo decido preguntar al C. [REDACTED] sabía quién estaba de chofer ya que verbalmente, el chofer titular del turno había pedido permiso (reposición de tiempo), quien es quien se comunicó con la C. [REDACTED] secretaria del administrador y es quien nos confirmó que la guardia seria cubierta por el C. [REDACTED]

Después de tratar de localizar al suplente el C. [REDACTED] me informan que solo checo y se fue, por lo que solicite se le pidiera apoyo otro chofer, el C. [REDACTED] (trabajador del turno nocturno B, martes-jueves-sábado) fue a quien se localizó para apoyar en el servicio de transportes; además de San Juan del Rio acudió a los hospitales de Querétaro por medicamento urgente para mujeres en labor de parto llamada oxitocina.

Siendo las 20:00 horas, se da por acentado lo que se hace constar para los efectos legales a que haya lugar.

Sin más por el momento, se da por terminada la presente Acta de Hechos firmando al margen y al calce los que en ella intervinieron.

DR. [REDACTED]
DIRECCIÓN MÉDICA
SABAD, DOMINGO Y DIAS FESTIVOS

TESTIGOS

[REDACTED]
AREA DE LABORATORIO
TURNO ESPECIAL

[REDACTED]
AREA DE TRANSPORTES
TURNONOCTURNOS