



# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

## EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA

T E S I S

Que para obtener el Título de  
Licenciado en Derecho

P r e s e n t a

GUILLERMO VELASCO MORALES



México, D. F. FACULTAD DE DERECHO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES

1985



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E ,

	<u>PAGINA</u>
INTRODUCCION .....	2
1.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	7
1.1.- EN QUE CONSISTE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	7
1.2.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL SOCIAL .....	11
1.3.- IMPORTANCIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	18
2.- LOS AGENTES DEL SERVICIO PUBLICO. ....	24
2.1.- CATEGORIAS DE INDIVIDUOS EMPLEADOS EN EL SERVICIO PUBLICO .....	26
2.2.- DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	36
2.3.- RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	51
2.4.- REGIMEN JURIDICO APLICABLE .....	69
3.- EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA .....	80
3.1.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA .....	80
3.2.- ANALISIS COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL EN OTROS PAISES .....	90
3.3.- INSTAURACION O MEDIDAS PREVIAS PARA IMPLANTAR LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO SISTEMA .....	103
CONCLUSIONES .....	113
BIBLIOGRAFIA .....	122

GUILLERMO VELASCO MORALES

## INTRODUCCION

El Estado mexicano a través de su proceso revolucionario ha ido forjando y cimentando las bases del desarrollo de la nación, sobre el fortalecimiento, renovación y acoplamiento de las instituciones que sustentan hoy por hoy, el avance hacia el mejoramiento y bienestar nacional. -- Instituciones cuya tendencia y objetivo principal son el de satisfacer -- todas aquellas necesidades de carácter e interés público y que dichos objetivos se realizan y se llevan a cabo a través de organismos rectores, -- encaroados de la salvaguardía de la administración pública.

El avance de la tecnología, la expansión de las comunicaciones hacia el orbe internacional, el crecimiento de nuestras ciudades, el --- aumento del índice demográfico de la población, los problemas económicos y todos aquellos fenómenos sociales propios de nuestra época, hacen forzoso el acoplamiento de nuestras instituciones hacia las necesidades propias de nuestra época. De tal manera que no podemos seguir adecuándonos a modelos y esquemas de ciertas prácticas de control social que fueron -- operables en otras épocas y que en estos momentos, por situaciones pro---pias de la evolución y aumento de necesidades, a las que hemos llegado, -- resultan del todo imprácticas, inadecuadas y sobre todo, ineficientes, -- pues el empuje de nuestro presente requiere de la constante renovación y actualización de los planes de operación dentro de la Administración Pública.

En esa escala, la Administración Pública de nuestro país no --- puede seguirse rigiendo por modelos operacionales que vienen aplicándose desde décadas atrás, teniendo en cuenta que la "administración es el me--

dio orgánico que tiene el Estado para ampliar los fines políticamente -- deseables" (1) y por lo tanto se hace necesario la modernización y ajuste de la misma.

Como es sabido, la política actual del Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, es la de renovar moralmente las -- instituciones nacionales, para lo cual inicialmente el compromiso de dicho gobierno, se traduce en el ámbito de la Administración Pública, en -- dos medidas fundamentales, de las cuales una ya está puesta en práctica y que es la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a cuyo cargo estará el "establecimiento y la regularización -- que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y -- que sobre bases uniformes, se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los -- recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal (2).

La segunda medida, motivo del presente trabajo, es el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

Debemos advertir y poner en claro, que con estas dos medidas no se pretende solucionar de una manera radical las necesidades que a este respecto atañen a la Administración Pública, pero sí se pretende con --- ello, constituir una base y abrir el camino hacia una estructura moderna de control que necesita de un tiempo de evolución y de maduración concien

(1) Miguel de la Madrid Hurtado "PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION DE LA --- ADMINISTRACION PUBLICA". - 13 de Diciembre de 1982.

(2) Miguel de la Madrid Hurtado.- Documento citado.

te y profesional por parte de los servidores públicos y la revisión -----  
periódica de aquellas medidas que se tomen para mantener dicho control, -  
buscando siempre la eficacia para llevar a cabo la Administración Pública  
en todos sus ámbitos.

**GUILHERMO VELASCO MORALES.**

En el decenio anterior, los políticos y administradores que -- trabajan en el Gobierno Federal llevaron a cabo una serie de cambios y -- adaptaciones al aparato burocrático que presentan en conjunto un abigarrado programa. Se requiere una visión coherente que permita discernir en -- qué medida han conseguido el propósito que les dió origen o hasta qué -- punto han sido nulificados unos a otros, dejando los niveles de coordinación y de eficiencia sin modificación, y alguien debe hacer ese intento.

#### POSIBLES CAMBIOS QUE SUFRIRA LA ADMINISTRACION PUBLICA EN NUESTRO PAIS.

Las funciones del titular del poder ejecutivo y la estructura del nivel primario del aparato gubernamental, es decir, de los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios sufrirán una transformación --- profunda (3).

Los altos funcionarios (Secretarios de Estado y Ministros de Estado) deberán ser ciudadanos con una amplia trayectoria dentro de la -- Administración Pública; deberán ser oficiales de carrera alrededor de los cuales se crearán equipos de trabajo de relativa inamovilidad, debido a -- que periódicamente se les estará capacitando para ir acorde con la época y las necesidades que la función administrativa vaya requiriendo. El servicio civil junto con la cátedra, conllevarán el mayor prestigio como --- actividades profesionales.

(3) IGNACIO PICHARDO PAGAZA. "10 AÑOS DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO (ensayos) Editado por INAP. Méx. 1974, Pág. 211.

El volúmen y complejidad de asuntos que maneja la Administración Pública Federal requiere de sistemas y procedimientos eficientes y eficaces que garanticen la continuidad administrativa, facilitando a su vez el desarrollo de las labores.

Lo anterior sólo será posible si se otorga la atención debida al elemento humano que las llevará a cabo, mediante la correcta selección capacitación y desarrollo, así como la aplicación de las mejores técnicas sobre las relaciones humanas que conduzcan a la elevación de la productividad.

Durante la presente administración se ha hecho patente el interés por lograr un mejor sistema de Administración del personal que presta sus servicios en el sector público, éste interés ha tenido como punto --- central al servidor público, de ahí que el ejecutivo federal dispuso la - reforma al artículo 32 fracc. 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente, para establecer de manera expresa la responsabi- lidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de establecer las - normas políticas y lineamientos en materia de Administración, Remunera--- ciones, Capacitación y Desarrollo del personal, así, como coordinar y vi- gilar la operación del sistema General de Administración y Desarrollo --- Personal del Poder Ejecutivo Federal.



## 1.1 LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Para comprender y tener mayor claridad sobre el tema en cuestión es preciso hacer primeramente una referencia al concepto de función, para así poder ubicar dentro de él a la Función Administrativa, motivo -- del presente estudio.

Manuel Estrada M., en su obra "Administración Funcional", hace la referencia sobre el concepto o lo que se debe entender por función y -- al respecto nos dice que es "toda actividad voluntaria que tiende hacia -- un fin", es decir que es el medio que tiene el Estado para lograr sus --- objetivos, mediante diversos tipos de actividades, enfocadas desde luego a la función del Estado.

Teniendo por consiguiente y debido a lo que se desprende del --- párrafo anterior, es muy común confundir los conceptos de función y atribución del Estado. No por ello estos conceptos se encuentran divorciados, por el contrario están íntimamente relacionados. Así tendremos que las -- atribuciones comprenden el contenido y esencia de la actividad estatal, -- es decir el Estado justifica sus actividades en las atribuciones que le -- han sido conferidas para actuar en tal o cual caso. Luego entonces, el -- concepto de función del Estado, se identifica con la forma de llevar a -- cabo las actividades que le han sido atribuidas, pudiendo tener esas funciones o formas de actuar, diferente: contenido con las posibilidades de -- desprenderse de una misma atribución.

Del conjunto de derechos y obligaciones, así como de las relaciones que se dan entre el Estado y sus servidores y el Estado y los particulares, se desprende la Función Pública y Administrativa de una Nación. Para ello, el Estado cuenta con una serie de facultades y atribuciones que le concede la Ley Suprema de la Nación.

Cuenta además con organismos encargados de planear, organizar, dirigir y controlar la actividad administrativa. Correspondiendo de ésta manera "a la Administración Pública, con su organización Técnica y su cueroo -- burocrático, las funciones de aparato técnico económico del Estado" (4).

Las instituciones administrativas son diversas y se clasifican según sus funciones (establecimientos públicos y de utilidad pública por ejemplo), la forma de operar (centralizados, descentralizados, concentra dos y desconcentrados) y el tipo de administración al que pertenecen --- (central, federal, local, municipal, estatal, regional, militar, etc.).

Nos encontraremos con que la burocracia de la Administración - Pública tiene el control de la actividad que realiza, la economía en --- este caso, mientras que el Estado tiene la propiedad jurídica y económi- ca de los medios:

Recordemos pues, que dentro de una Nación, quien sustenta el - máximo poder de mando y decisión es el Estado y para que esa máxima suma de facultades se lleve en armonía, existe lo que se ha dado en llamar -- división de poderes y que dicha división comprende al Poder Ejecutivo, - al Poder Legislativo y al Poder Judicial, cada uno con sus facultades y atribuciones para decidir y actuar siempre y cuando no infrinjan las es- feras de acción de los otros poderes, todo esto con el propósito de ---- ejercer el poder con frenos y contrapeso por parte de quien lo sustenta.

En esa razón y conforme a lo que el jurista Gabino Fraga apun- ta en su obra de Derecho Administrativo, la función administrativa se --

(4) MELINKOFF RAMONN V.- "ADMINISTRACION PUBLICA". El problema político de la Administración Pública, segunda edición pág. 123.

define "como la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo".

Como consecuencia de ese papel del Estado, la Administración -- Pública tiene que actuar como un órgano de carácter técnico-económico, -- por lo cual deberá realizar variados y complejos procesos de tipo administrativo para implementar y ejecutar las decisiones y acciones de carácter económico y político del Estado.

En esencia la función administrativa es un ejercicio del poder por parte de quien administrata, en este caso, de derecho público, quien ejerce el poder es la administración estatal. Pero debemos tener en cuenta, que ese poder del Estado es una facultad que le ha sido delegada por un acto del pueblo a quien representa.

En consecuencia de lo anterior, la Administración Estatal, realizará funciones que serán de interés general o colectivo, tratándose así de relaciones de carácter público, pero también haciendo uso del poder -- conferido, podrá entrar en relación de carácter público. No será el caso cuando el Estado entra en relación con los particulares, pero sin hacer -- uso del poder que le ha sido delegado por la nación, pues entonces se tratará de una relación en la que el Estado y el particular se someten al -- derecho privado.

La función administrativa del Estado, es la más peculiar y propia del mismo. Todo en el Estado en cuanto a su actuar es Administración.

Su actividad y derecho son administrativos. Y tenemos que la -- atribución y el reglamento son sus esferas interiores para poder actuar -- dentro de los límites señalados.

Tratando de encontrar un criterio que nos demuestre la exteriorización del acto administrativo y que se traduzca en la función administrativa, nos daremos cuenta que dicha función se refleja en los actos -- que realiza el Poder Ejecutivo y que se encaminan a la observancia y ejecución de la ley. Tendremos de ésta manera que la ejecución de las leyes es parte de la función administrativa, para lo cual en el artículo 89 -- constitucional, se señala una serie de facultades y obligaciones del --- Presidente de la República, teniendo a la cabeza de esa enumeración la - de ejecutar las leyes, señala además otras atribuciones que al aplicarse, no precisamente se está ejecutando una ley, a pesar de ser funciones --- administrativas. Y ya que hablamos de atribuciones, recordemos que la -- atribución abarca la actividad tendiente a realizar por el Estado, mientras que la función será el medio de que se vale el Estado para realizar la, teniendo por consecuencia que mediante la función administrativa, se busca el orden jurídico de un Estado.

La función Administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca es lo que "el Estado realiza bajo un orden jurídico y -- que consiste en la ejecución de actos materiales que determinan situaciones jurídicas para casos individuales" (5).

(5) GABINO FRAGA "DERECHO ADMINISTRATIVO", Edit. Porrúa 20ª edición.

pág. 63.

## 1.2.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL SOCIAL.

Sin la existencia, reconocimiento, observancia e imposición de ciertas reglas de conducta encargadas de regular las relaciones y la intercomunicación entre los hombres, resultaría del todo caótico e imposible la vida ordenada en la sociedad. La anarquía es el símbolo de la desorganización y retraso social.

En las civilizaciones modernas es variadísima la gama de reglas encaminadas a normar la conducta de los hombres, debido a que cada ente social es poseedor de un potencial de inquietudes, anhelos, deseos, metas y fines distintos en algunos casos a los de sus demás congéneres, es la regularización de esas conductas, en donde se trata de establecer y controlar el orden social.

Teniendo así que los hombres se visten de acuerdo a la moda preponderante de su tiempo, asimismo los miembros de la sociedad establecen sus relaciones cotidianas en base a las reglas de cortesía y costumbres del lugar y época. Su conducta interna y el cauce de esa conducta proyectada hacia el exterior, lo establece de acuerdo a sus principios morales. Tratándose de relaciones de carácter formal, para con el Estado o sus obligaciones y derechos dentro de la sociedad, el hombre se encuentra rodeado por un sinnúmero de normas de carácter jurídico. Todo esto establecido con el único propósito de tener un control de carácter social.

Moral, costumbre y derecho, no son los únicos instrumentos de control social dentro de la sociedad política moderna.

El Estado cuenta con otro tipo de instrumento de regulación --

social, este instrumento regulador es la Administración, por medio de la cual emplea los medios y procedimientos necesarios para obtener como resultado, la supremacía y tener bajo su dominio la inspección y aseguramiento de la vida económica y social de una nación.

Encontraremos así que mediante la función administrativa se -- regularán todos aquellos asuntos de carácter público o privado, siempre en función de la utilidad que mediante ellos se pueda emplear y garantizar con su establecimiento; teniendo siempre, en cuenta que el carácter de instrumento controlador que tiene la administración y su función, --- constituyen uno de los papeles más importantes y que como fines tiene en sí misma.

La importancia de la administración y sus límites, continuamente están aumentando, observando que en aquellos países de regímenes totalitarios, su importancia ha sustituido en la mayoría de los casos el --- control que se establece mediante la fuerza jurídica.

Ningún tratado moderno de ciencia del Derecho y Administración, deja de resaltar tal importancia, no obstante que hay pocos campos de la investigación en donde pueda presentarse confusión como lo es en el caso en el que se enfrentan directamente derecho y administración.

Su naturaleza y funciones a menudo suelen ser mal comprendidas o mal interpretadas y ese defecto de asimilación resulta a veces de la incapacidad de comprender al derecho en su sentido general.

Ante esta situación, podemos decir que dentro de la ciencia -- del derecho apenas hay problemas que se encuentren tan íntimamente relacionados con los problemas fundamentales de esta ciencia, como lo son --

Los problemas del derecho administrativo (6).

Por lo tanto, en toda aquella actividad en la cual para su cumplimiento deba ser regulado, asegurado y fiscalizado por parte de los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad resulta de un carácter importante e indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, de tal manera que no puede quedar su aseguramiento a cargo de particulares, sino que dicho aseguramiento sólo puede lograrse mediante la intervención de la fuerza gobernante. Teniendo en este caso la organización de los servicios públicos, así como todas aquellas actividades de carácter público que corren exclusivamente por cuenta de la administración federal; la organización del servicio no es competencia del concesionario. Encontrando en este caso que el servicio es una de las tantas formas de intervenir del Estado.

Así también el órgano administrativo tiene delimitada su esfera de acción, la cual no puede traspasar y en caso de hacerlo el ciudadano cuenta con remedios que quedan abiertos para que esto no suceda.

Por ejemplo, el control ejercido por los tribunales de justicia sobre los órganos administrativos, está destinado sobre todo, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. La delimitación de ésta área de control es por tanto, una de las funciones más esenciales del Derecho Administrativo.

(6) BODENHEIMER EDGAR.- "TEORIA DEL DERECHO".- FONDO DE CULTURA ECONOMICA"

Página 110.- "Apenas hay problema que esté íntimamente entrelazado -- con los problemas fundamentales de la ciencia del derecho como el --- problema del derecho administrativo".

vo.

Derecho y Administración difieren no solo en su concepto, sino en cuanto a funciones y efectos. Así, la Administración consigue la seguridad pública a través de las medidas preventivas llevadas a la práctica en función de finalidades y no de reglas.

Por el contrario, el Derecho actúa remediando o castigando más bien que previniendo, formulando para ello normas de carácter general, - haciendo seguir el castigo de las mismas con la imposición de penas. --- Esto deja a los individuos en la libertad de actuar, pero impone sanciones a quienes no actúan de conformidad con las reglas prescritas. A diferencia de la administración y sus actos, es impersonal su ámbito de aplicación.

Al Derecho lo que le importa primordialmente son los derechos; a la Administración los resultados, fomentando la eficacia y rapidez de la decisión. Y así encontraremos peligros tanto en el Derecho como en la Administración, en el caso del Derecho, el peligro inmediato sería la rigidez y el estancamiento; en tanto que en la Administración, sería la -- burocracia y la autocracia.

Pero las consideraciones precedentes solo pueden ser entendidas si se reconocen claramente los peligros inherentes al control administrativo. Los organismos administrativos deciden los problemas y controversias que se les plantea, no tanto por reglas jurídicas fijas, como por aplicación de la discreción y la política gubernamental. Y así para garantizar el régimen de derecho, hay que poner en algún punto un límite claro a la discreción administrativa. Ese límite deberá trazarse hasta donde la finalidad social con que se utilice esa facultad, sea eficaz y



vo.

Derecho y Administración difieren no solo en su concepto, sino en cuanto a funciones y efectos. Así, la Administración consigue la seguridad pública a través de las medidas preventivas llevadas a la práctica en función de finalidades y no de reglas.

Por el contrario, el Derecho actúa remediando o castigando más bien que previniendo, formulando para ello normas de carácter general, - haciendo seguir el castigo de las mismas con la imposición de penas. --- Esto deja a los individuos en la libertad de actuar, pero impone sanciones a quienes no actúan de conformidad con las reglas prescritas. A diferencia de la administración y sus actos, es impersonal su ámbito de aplicación.

Al Derecho lo que le importa primordialmente son los derechos; a la Administración los resultados, fomentando la eficacia y rapidez de la decisión. Y así encontraremos peligros tanto en el Derecho como en la Administración, en el caso del Derecho, el peligro inmediato sería la rigidez y el estancamiento; en tanto que en la Administración, sería la -- burocracia y la autocracia.

Pero las consideraciones precedentes solo pueden ser entendidas si se reconocen claramente los peligros inherentes al control administrativo. Los organismos administrativos deciden los problemas y controversias que se les plantea, no tanto por reglas jurídicas fijas, como por aplicación de la discreción y la política gubernamental. Y así para garantizar el régimen de derecho, hay que poner en algún punto un límite claro a la discreción administrativa. Ese límite deberá trazarse hasta - donde la finalidad social con que se utilice esa facultad, sea eficaz y

resulte altamente benéfica para garantizar el control dentro de la sociedad.

Al llegar a este punto, debemos recordar lo que anteriormente se planteó sobre los regímenes totalitarios, refiriéndonos desde luego a que en estos, su control social lo deben gracias a la discreción administrativa ilimitada, traspasando las barreras del control social, en su carácter esencial de mantener el bienestar, la confianza y la libertad de los ciudadanos, por un régimen de control absolutamente arbitrario. La introducción y el empleo de la brutalidad y el castigo continuo de los individuos, como métodos primarios de control social, en cierta medida pueden parecer eficaces, claro está para los fines de ese tipo de gobierno. Pero no es válida ni justificada una política de eficacia que haga caso omiso de los principios básicos del derecho humano y del respeto que se le debe a cada individuo por el simple hecho de serlo, porque difícilmente puede ser proclamada como un fin en sí.

En algunos Estados de tipo totalitario, el control a través de la función administrativa ha sustituido ya todo control jurídico. El totalitarismo moderno nos ha dado la lección de que en un orden social basado, no en el derecho, sino en algunos principios generales de moralidad social política y colectiva, dotado de sanciones absolutas y coactivas, es necesariamente un orden en el que la libertad y la autonomía individuales están totalmente desplazadas.

La función administrativa no limitada por el Derecho constituye puro imperio de poder. Es por eso que debe mantenerse un equilibrio en las atribuciones que se le confiere a cada representante y responsable de

llevar a cabo la función administrativa, para que por medio de ésta se logre un equilibrio justo en el control social.

El Derecho reina como instrumento supremo de control social, dentro de las doctrinas que expresan al "Estado Derecho" y dentro de ésta esfera el individuo es libre de actuar según su voluntad, que es regida a su vez por las disposiciones legales que se le otorgan mediante los dispositivos legales. El Derecho, pide en este caso un absoluto sometimiento a sus normas y mandatos, por parte de los particulares y de los agentes públicos.

La coacción, tomando esta palabra en su sentido más amplio, es así un elemento común a todos los instrumentos de control social. Todos estos instrumentos de control social, como es el caso de la función administrativa, realizan la función de asegurar un progreso inteligente y ordenado de la vida social. Pero podría pensarse que como es posible que se mantenga un orden social y equilibrado, si el Estado mediante la función administrativa le impone a los particulares normas coercibles, como lo es el caso extremo de los regímenes totalitarios. En los regímenes democráticos, como el nuestro, no sucede lo anterior ya que la función administrativa a través del Derecho Administrativo, limita los poderes de los funcionarios y corporaciones administrativas. Así el Derecho Administrativo será quien salvaguarde los derechos de los individuos y grupos frente a invasiones indebidas por parte de los órganos administrativos. De este modo la función administrativa del Estado entrará en el dominio jurídico únicamente cuando otorga a los particulares derechos destinados a delimitar el ejercicio libre y discrecional de la actividad de los funcionarios estatales. El control ejercido por los tribunales de justicia sobre

Los órganos administrativos está destinado, sobre todo, a impedir, prevenir o remediar cualquier violación de los derechos individuales por actos administrativos. La delimitación de ésta área de control es, por tanto, - una de las funciones más esenciales que tiene la función administrativa - utilizando el Derecho Administrativo.

La concesión al gobierno de poderes amplios y no específicos es incompatible con el régimen de Derecho. El poder sin restricciones y el - Derecho son, como hemos visto, conceptos que se excluyen recíprocamente.

Concluyendo, si el poder privado contrapesa excesivamente al -- público en forma socialmente destructiva, el aumento de poder, en cuanto a la función administrativa se refiere, y la contracción correspondiente del poder privado puede ser el único método de mantener el régimen de --- Derecho en un orden social y es ésta una de las causas por lo que se constituye la función administrativa como medio de control.

### 1.3.- IMPORTANCIA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

La política y la técnica jurídica, constituyen dos aspectos de gran importancia en cualquier estudio o investigación de carácter jurídico que sea enfocado a su trascendencia social. Es por eso que los problemas y situaciones que se dan en la esfera del derecho administrativo --- deben ser considerados desde los puntos de vista político y de la técnica jurídica.

La necesidad social, política y económica, son puntos importantes que deben investigarse de igual manera que las condiciones políticas, sociales y económicas, en base de las cuales funciona determinado o determinados servicios de carácter público; todo esto debe realizarse con el propósito de ver cual será el rendimiento o funcionamiento práctico desde los puntos de vista social, político y económico del servicio en ---- cuestión. Todo esto correspondiendo a un estudio enfocado desde el punto de vista político.

También es necesario llegar a lo más profundo del asunto, como lo es estudiar y analizar las reglas y los procedimientos jurídicos por medio de los cuales se persigue y alcanza la finalidad del servicio público y su buen funcionamiento. Teniendo por consiguiente que aquí entra ría el punto de vista de la técnica jurídica.

Respecto de lo anterior y para comprender con mayor claridad, nos apoyaremos en el ejemplo que para tal efecto nos proporciona Gastón Jeze en su obra " Principios generales del Derecho Administrativo" (7).

(7) JEZE GASTON.\_ Principios Generales del Derecho Administrativo. Tomo I Edit. de Palma. 3a. ed. Buenos Aires, Argentina. 1948. Páginas 6 y 8.

El ejemplo del autor ya citado y que nos pone en su obra es el de aquella situación que se dan en el reclutamiento de todo aquel que --- quiera pertenecer y desarrollar una labor de carácter público dentro de la administración nacional, en una época y país determinado, a los cuales suele llamárseles agentes del servicio público o funcionarios públicos.

Desde un punto de vista político surgen dos preguntas que se plantea el autor y que precisamente una de ellas es "porqué en un país y época determinados, para ciertos servicios, el derecho positivo reconoce a los agentes públicos determinada situación jurídica".

Y la segunda pregunta en cuestión es "porqué el reclutamiento se hace por elección o por nombramiento puro y simple, discrecional o por -- nombramiento condicionado" como lo sería el caso de la oposición o el con curso.

Todos aquellos lineamientos, procesos de reclutamiento o estatu tos y bases correspondientes a determinada época y los cuales se han elaborado bajo particulares condiciones o circunstancias políticas, económicas y sociales propias de su tiempo, por lógica deducción poseen características o peculiaridades propias de las circunstancias políticas del momento histórico de su creación.

Tenemos así por ejemplo que dentro de los regímenes verdaderamente democráticos, al momento de elegir las personas o agentes destinados a ocupar los cargos públicos, los sistemas de patrimonialidad de dichos puestos quedan excluidos, exigiendo en la mayoría de las veces el -- empleo del sistema de elección para ocupar los cargos o puestos públicos en cuestión.

La patrimonialidad de los cargos públicos, la herencia de los puestos públicos y el nombramiento realizado en forma discrecional de los empleos públicos, son propios de los regímenes despóticos y autocráticos son sistemas en los cuales la decisión del o los sustentadores del poder político, constituye y es factor decisivo para ocupar dichos puestos públicos.

La existencia de un estatuto y el nombramiento exclusivamente condicionado por oposición a un concurso, debido al gran cuidado que se tiene del interés público, son presupuestos que se supone que las naciones que lo llevan a cabo poseen un estado de civilización muy avanzado. Para llegar a tal aseveración es necesario realizar un estudio o una investigación de los resultados y logros prácticos obtenidos con la adopción de tales procesos de reclutamiento y elección de personal para la administración pública. No debiendo olvidarse de los demás supuestos o factores como lo son la capacidad administrativa, el grado de cultura y desenvolvimiento cívico alcanzado por el pueblo, así también como su alcance y capacidad política.

Constituyendo los factores anteriores en una forma integral, algunas de las bases para el estudio visto y enfocado desde un punto de vista político.

Los aspectos que deben contemplarse en un estudio enfocado desde un punto de vista jurídico, son distintos a los aspectos ya mencionados en los estudios realizados desde un punto de vista político.

Siendo importantes para la investigación jurídica, el estudio del estatuto de los agentes públicos, los sistemas de reclutamiento de los funcionarios públicos analizando en este sentido aspectos tales como

los deberes y obligaciones de los cuales son sujetos los agentes públicos así como las funciones y responsabilidades en las cuales incurren y les son señaladas en dichos estatutos.

Debe investigarse además las relaciones jurídicas que se contraen con tal carácter público y las diferentes categorías de puestos y clasificación de los mismos. En el caso de la creación de puestos de base de empleos públicos, el factor determinante de la investigación, al igual que en los supuestos anteriores, es el de las consecuencias jurídicas de la creación de todos estos datos de investigación. Aquí queda en segundo plano de interés el aspecto político.

Además el intervencionismo del Estado, puede manifestarse en dos formas: la economía planificada y la economía dirigida.

(La economía planificada supone una intervención del Estado sin que anule la actividad deseable del individuo. Planificar significa literalmente hacer planes que permitan el justo y razonable aprovechamiento del esfuerzo humano en el campo económico, sin menoscua de los demás aspectos sociales.

El individuo conserva todas las garantías y libertades que son inherentes a la condición humana.

Se permite la libre empresa.

La economía dirigida abarca en su totalidad a las empresas y subordina al hombre a los desígnos del Estado.

Nadie puede producir o comprar libremente, sino mediante autorización y permiso del Estado.

Nadie puede sustraerse al Estado, puesto que la fuerza es el argumento supremo.



Este tipo de economía se encuentra ligado a las dictaduras y - Estados totalitarios).

El Estado es el regulador de la vida económica y política de - una comunidad nacional.

Se supone que debe intervenir en la actividad económica, siempre que existan causas justificadas que afecten el bien público.

La intervención del Estado es por disposiciones directas del - mismo, a través del gobierno,

En México, el Estado interviene en la producción de bienes en forma directa, o a través de empresas descentralizadas.

Por ejemplo la intervención es directa en los casos del telé-- grafo y del correo.

Las empresas llamadas descentralizadas, son por ejemplo: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y numerosas empresas más.

El Estado mexicano proporciona servicios, como por ejemplo, el alumbrado público o de transportes como lo es el del Servicio de Transporte colectivo denominado "Metro", en la Ciudad de México, D.F., o el - de Ferrocarriles o el de las compañías de aviación a nivel nacional (los primeros e internacional las segundas).

La palabra crédito (del latín credere: confiar), expresa confianza, fe, responsabilidad o solvencia. En un sentido general, el crédito es el cambio de un bien presente por una promesa de pago. Si una persona concede a otra un crédito es porque tiene la seguridad de que llega do el plazo, el que recibió el crédito habrá de pagar cumplidamente.

Pero como existe la incertidumbre de lo futuro y bien puede suceder que el comerciante que solicitó el crédito para comprar mercancías no loore vender estas, o el industrial no obtenga el mercado que esperaba, existe el peligro de no recuperar el crédito o solo una parte del mismo. De ahí que el crédito solo se concede cuando hay confianza en el que lo recibe y que se cobre un interés como precio del crédito.

El crédito es preciso para los países que hayan alcanzado cierto grado de civilización; Es desconocido en las sociedades anárquicas en las que no reina más ley que la de la fuerza.

Nadie se atrevería a prestar un bien cualquiera si no hubiese una autoridad capaz de compeler al deudor a pagar en la fecha estipulada.

Es necesario también que haya un sistema monetario suficientemente estable. Si existe la creencia de que las monedas con que se ha de pagar el crédito bajarán de valor cuando se efectúe el pago, es poco probable que aquel se realice.

El gobierno es el responsable de la estabilidad monetaria en esa medida tiene una gran importancia que el Estado no permita la abundancia del crédito que traería como consecuencia la pérdida del valor de la moneda; ni tampoco que la restrinja de modo que anule la producción.

Las anteriores reflexiones no son una simple divagación sobre el tema de esta investigación. Dichas consideraciones tienen por objeto robustecer el interés que tiene, o mejor dicho, marcar la importancia -- que tiene la función administrativa.

Debemos darnos cuenta del gran despliegue y necesidad que tiene el gobierno federal de contratar a un gran número de servidores públicos, los cuales hagan posible realizar la función administrativa.

## CAPITULO 2.- LOS AGENTES DEL SERVICIO PUBLICO.

Clasificar es ordenar. No existe método alguno serio que permita enjuiciar o analizar, caracterizar o valorar ninguna cosa (objeto, --- ente, idea o principio) sin antes haberlo clasificado, es decir, sin antes haberlo colocado en el lugar que le corresponde según sus características esenciales.

En la Administración Pública, que es la empresa de mayor magnitud de un Estado, se hace de todo. Desde declarar la guerra y administrar justicia hasta manejar tractores y barrer parques. Esta infinita variedad de actividades, ejecutada por miles de hombres, unida a la gran descentralización de unidades de gobierno y a la diversidad de métodos administrativos usado dentro del mismo Estado es fuente de desórdenes, inconstancias e injusticias de toda índole, y la facultad de un tratamiento adecuado a éstos problemas genera siempre el descontento y la baja moral de los empleados y tiende a repercutir en malos y costosos servicios y desprestigio para la Administración Pública y su función administrativa.

Con el propósito de que se entienda con mayor claridad lo que significa un sistema de clasificación, basado en el concepto de "puesto", debemos aclarar o insistir, en la idea de que el puesto es un concepto -- permanente, constante, de perfiles bien definidos. Sin embargo nada de -- esto debe de entenderse como que el puesto es algo estático o petrificado.

La verdad es que los puestos cambian con mucha frecuencia, --- porque sus deberes y responsabilidades, aumentan, disminuyen o simplemente se transforman. Todo esto debido al constante ritmo de crecimiento al que está sujeta la estructura de la Administración Pública, ya que se --- tienen que amoldar las instituciones públicas al constante ritmo de creci

miento de los países, consecuencia del constante avance en las diversas - disciplinas científicas, humanistas, técnicas y sociales de nuestros días.

Pues bien, si se pretende que la clasificación es un retrato del puesto, lo natural es que este retrato sea natural, actual y por eso la clasificación de puestos debe marchar a tono con la dinámica de la --- Administración Pública y de su función.

## 2.1. - CATEGORIAS DE INDIVIDUOS EMPLEADOS EN EL SERVICIO PUBLICO.

"En Francia, el derecho administrativo, por oposición al derecho constitucional, se ocupa especialmente de los agentes y de los funcionarios públicos. El derecho constitucional, en cambio trata sobre todos los gobernantes"(8).

No obstante la distinción que de ello se hace la teoría francesa, los problemas a resolver en cuestión, tanto por el derecho constitucional como por el derecho administrativo, puede decirse que son los mismos y que los principios jurídicos que rigen a unos y otros aunque levemente resulten distintos, se les puede considerar en esencia los mismos. Por lo tanto, no debemos adoptar la postura de la doctrina francesa, de mantener de una manera tajante la distinción del derecho administrativo, con el derecho constitucional para tratar con exclusividad a determinados servidores públicos,

Resulta conveniente tener en cuenta tres aspectos para el estudio de los individuos empleados en el servicio público y que a saber son:

- a) Como se clasifican los agentes del servicio público.
- b) Forma de reclutamiento de los servidores públicos y
- c) Derechos y deberes de los servidores públicos.

En nuestro país al igual que en otros, la función pública es tarea del Estado y esta se realiza a través de los individuos al servicio del mismo, a los cuales suele llamárseles agentes del servicio público.

(8) GASTON JEZE,- "TEORIA GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA" Tomo II.

Los Agentes del servicio público. Edt. de Palma. 3a. Edic. Buenos Aires, 1948. Página 235.

El fin primario de todos los agentes públicos es el mismo, que se traduce en cubrir y satisfacer las necesidades del grupo social y que resultan de interés público; pero al igual que en toda organización de carácter laboral, para el buen desempeño de las funciones a realizar, -- existen diversos niveles o categorías de individuos para desempeñar dichas funciones. También encontramos que en países civilizados como Francia, un gran número de individuos realizan prestaciones cuya principal característica es la actividad personal para asegurar y brindar el buen funcionamiento y bienestar social y que se obtiene a través de los servicios públicos que presta el Estado. Dentro de estas personas catalogadas como servidores públicos o agentes públicos, debemos mantener las diferencias de clasificación existentes entre ellos y que se deben al tipo de actividad que realizan y del modo en que son reclutados en su caso, - o la forma de ingresar a la vida pública. Hay que distinguir a:

- a) Los gobernantes.
- b) Los agentes del servicio público propiamente dichos y
- c) Los auxiliares.

Debo aclarar que no menciono a los funcionarios, la Ley Federal de responsabilidad de los servidores públicos, que se encarga de clasificar a nuestros servidores públicos no hace mención de funcionarios, refiriéndose ahora a estos como servidores públicos.

Dentro de los gobernantes, el rasgo común que los caracteriza es que todos estos individuos realizan prestaciones de actividad personal en favor del desempeño y funcionamiento de los servicios públicos y que su cargo se debe a elección popular. Pero no todos los gobernantes - se hayan en la misma situación jurídica, debido a las facultades y fun--

ciones atribuidas a cada uno de ellos (Presidente, Gobernadores de los Estados, Senadores y Diputados).

Esas facultades y funciones se encuentran contenidas en la parte orgánica del máximo lineamiento de carácter legal de cada nación y en los reglamentos especiales de cada cuerpo.

Es preciso pues, poner en claro los caracteres distintivos de estas diferentes situaciones: Gobernantes, agentes del servicio público y auxiliares.

Por ejemplo, se asegura que los diputados y los senadores se hallan investidos de un mandato y por lo tanto vienen siendo los mandatarios y representantes del pueblo. También se dice que el Presidente de la República, es el Jefe del Estado. Es por eso que no se consideran como sinónimos las palabras gobernantes, empleado, o agente. Teniendo por consiguiente que al clasificar, no llamaremos mandatarios a los Senadores y Diputados, ni Jefe del Estado del Presidente de la República. Denominándoseles del mismo modo como sinónimos para efectos de clasificación e ir de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las palabras servidores públicos y agentes públicos.

Analizando algunas definiciones que al respecto aporta la jurisprudencia de Francia, encontraremos el rasgo característico que debe darse para clasificar a un trabajador como servidor público.

"Se consideran funcionarios para la aplicación de la presente Ley, todos los que en calidad de delegados de las autoridades públicas, de empleados, agentes o subagentes, ocupan en un servicio público del Estado, un cargo permanente...., Proyecto de Ley del Estatuto de Funcionarios del Estado Francés, - 25 de Mayo de 1909.- Francia". "Se conside-

ran funcionarios para la aplicación de la presente Ley todos los que, -- en calidad de delegados de la autoridad pública de empleados, de agentes o subagentes, forman parte de los cuadros prestantes.- Proyecto de Ley de la Comisión de la Cámara de Diputados de Francia.- 18 de Junio de 1909." "Artículo 1.º.- Se consideran funcionarios para la aplicación de la presente ley, todos los que como delegados de la autoridad pública, empleados, agentes o subagentes, ocupan puesto en un servicio civil regido por el - Estado con cargo permanente.- Proyecto de Ley de Francia, de fecha 12 de Julio de 1911."

Encontramos pues, en todos los casos, que los rasgos característicos del servidor público son:

El ser delegados de la autoridad para actuar y el carácter de permanencia del cargo, puesto o función que habrá de desempeñar.

Lo anterior resulta del todo obsoleto, si nos damos cuenta tan solo por las fechas de cada resolución de la corte. Pero además no podemos aplicar el mismo principio que se maneja en cada definición, que es el de "permanencia" y ser delegados de la autoridad, ya que nuestra realidad, y aún más, los principios que se manejan en nuestra administración pública son distintos, para que a un trabajador se le tenga por un servidor público.

En nuestro sistema, como en la mayoría de los que se tienen en los demás países, para que a una persona que trabaja en o dentro de la Administración Pública se le considere como servidor público debe recibir tal nombramiento. El nombramiento es el documento público que contiene el acto de voluntad del Estado, que crea la relación de servicio. No se necesita ni siquiera un nombramiento con determinados requisitos y -



como algunos autores indican, sino la sola inclusión del nombre en cualquier lista de raya (9). Es decir, el rasgo común o factor determinante para que a alguien se le dé la calidad de servidor público es la manifestación de voluntad por parte del Estado de otorgarle la calidad de servidor público a un trabajador.

Por lo que se refiere a los elementos jurídicos del nombramiento tanto la ley de los servidores al servicio del Estado como las demás leyes administrativas relacionadas con la función pública, señalan al -- nombramiento o acto de ingreso a la función, como el más importante de los actos administrativos, y como el medio normal para seleccionar a los servidores públicos.

Legalmente el fundamento jurídico lo encontramos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, concretamente en el -- artículo 8°. El cual dispone que "quedan excluidos del régimen de la ley: los que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios, También deben considerarse los trabajadores a lista de raya y los trabajadores por tiempo indefinido".

Y a manera de colofón, podemos decir que por Servicio Público de carrera debemos entender a un régimen con un basamento jurídico que -- establece las condiciones y provee los medios necesarios para que se pueda atraer y retener en el servicio público, a las personas más idóneas -- para las diversas funciones no políticas del Estado, con el fin de que -- dicho servicio sea lo más eficiente posible.

(9) LABERGE, "ADMINISTRACION DE PERSONAL," SERIE ASPECTOS HUMANOS DE LA -- ADMINISTRACION EDITADO POR ESAPAC. Sn. JOSE DE COSTA PICA. Octubre -- de 1965. pág. 39.

Tenemos así que a los gobernantes, se les puede enumerar en forma limitada. Este grupo se compone por: Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, Senadores, Diputados, Ministros y representantes del gobierno en el extranjero.

Como ya se hizo mención, aparte de estar regidos por las disposiciones legales (los gobernantes) de carácter general para todos los trabajadores al servicio del Estado, gozan de un régimen jurídico especial. El trato especial de que se les reviste a esta clase de trabajadores, tiene un fondo más político que jurídico y la razón de ello estriba en que se debe asegurar en su papel de representantes del pueblo, una amplia independencia en el desempeño de su mandato y función. Pero este régimen especial no es solo libertad de actuar, para este tipo de trabajadores públicos, el legislador ha elaborado una serie de leyes y reglamentos especializados en la materia y en los cuales se les impone una serie de obligaciones y responsabilidades en las cuales pueden incurrir, estableciendo de esta manera un control especial de sus actos.

Debemos hacer notar que los actos legislativos encaminados a regular y controlar mediante dispositivos legales especializados, los actos de estos servidores públicos, resultan impotentes ya que existe un fantasma dentro de nuestro sistema administrativo y que viene presentándose desde tiempo atrás, tal problema es el de la corrupción existente en la mayoría de los gobernantes que se han sucedido en cada sexenio y este problema se debe a la falta de educación política y cívica por parte del pueblo y sus representantes.

Lo que anteriormente se denominaba altos funcionarios (Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del

Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados) de la Federación, es decir los gobernantes, comprende a los servidores públicos -- colocados en las esferas y escalas de más arriba de los que forman la -- organización administrativa pública del Estado y son precisamente quienes se encargan de decidir y responsabilizarse de todas aquellas situaciones y problemas importantes que atañen la administración pública.

El control y manejo de los negocios de carácter público necesitan en todos y cada uno de los poderes y entidades federativas, de un -- cuerpo de servidores que en su mayoría, son puestos que obtienen a través de la elección popular y a cuyo cargo principal se encuentra el de -- expresar la voluntad del Estado, ya sea para crear la ley, para llevarla a la práctica, para esclarecer y dirimir alguna situación, darle cauce a controversias suscitadas, o para el manejo del gobierno de un Estado o -- entidad, u ocupando un puesto importante dentro de la Administración Pública, como sería el caso de un Secretario de Estado o el Procurador General de la República (10).

Las principales características de los servidores públicos con calidad de gobernantes, es que dentro de la administración pública tienen la facultad de decidir y ordenar, a diferencia de los simples empleados públicos o agentes públicos cuya función principal es la de ejecutar.

Otra clase o categoría de servidores públicos es a los que se les llama auxiliares, Esta clase se compone por aquellos individuos cuya principal característica es el tiempo de prestación de sus servicios, -- es decir, su actividad personal es empleada en forma temporal y excepcion

(10) ANDRES SERRA ROJAS.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- Tomo I páq. 354.

nalmente para asegurar o satisfacer una necesidad o un servicio público. Además de no pertenecer a los cuadros permanentes de la administración pública.

Hemos insistido en que la parte más importante de la Administración Pública es el personal. Este ocupa desde las categorías más elementales a las más complejas,

Pudieramos afirmar, sin dar lugar a emitir un concepto exagerado que se encuentran todo tipo de ocupaciones dentro de la actividad administrativa del Estado.

Si revisamos la obra de la Oficina Internacional del Trabajo, intitulada "Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones", misma que define las ocupaciones y sus grupos, de acuerdo con una estructura sistemática, encontraremos que casi la totalidad de las actividades en ella descritas, caben dentro de los cuadros generales de la Administración Pública (11).

Nuestro sistema de clasificación se encuentra fundamentalmente en el "Catálogo de Empleos" cuyo fundamento legal es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

El catálogo contiene múltiples ocupaciones, que se desarrollan por el personal de la Administración Gubernamental Mexicana

Es interesante cómo se inicia el catálogo al hablar de grupo administrativo que incluye a aquellos servidores públicos a quienes se encomienda la planeación, dirección y ejecución de los programas del tra-

(11) GARCIA VALENCIA ANTONIO, "LAS RELACIONES HUMANAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA" 2a. edic. 1964 Edit. Porrúa, México. pág. 131.

bajo que el Estado debe desarrollar en su función de poder público.

El catálogo constituye el cuadro básico de empleos en que se funda la Administración Pública Federal para fijar las categorías aplicables a las diferentes labores que desempeñan los trabajadores al servicio del Estado y se compone de:

Grupos, Subgrupos, Clases y Categorías. A su vez, las categorías están constituidas de tres elementos: clave, denominación y remuneración (sueldo, salario o haber).

Los grupos están constituidos por servicios personales con características subjetivas afines de tipo general y son:

- A, Administrativo.
- P. Profesional.
- J. Judicial.
- ES. Especialista.
- O. Obrero.
- E. Personal para Educación Pública,
- DE. Diversas Enseñanzas.
- SF. Servicio Exterior.
- PDS. Personal de Servicios Especiales en el Extranjero.
- S. Servicio Auxiliar.
- EM. Ejército Mexicano.
- A.M. Armada Mexicana.

Desde un punto de vista funcional, los grupos están divididos en subgrupos, cuya clasificación se basa en las labores análogas que desempeña el personal federal.

A su vez, los subgrupos se dividen en clases que determinan la

actividad específica de los trabajadores.

Por último y con objeto de determinar el empleo concreto del trabajador dentro del escalafón de cada clase, esta se divide en categorías. ☺

En la reforma íntegral de la Reforma Administrativa Pública, no se podrá avanzar sin una mejor clasificación o catalogación técnica de las ocupaciones, pues al reelaborar una política del personal, así -- como la de proveer una adecuada solución para el acceso a las carreras públicas sobre una base de consideración de los problemas humanos de la organización de ocupaciones, pues el nombre de las labores o el título de la ocupación, por sí solos (conforme al actual catálogo), dan a menudo una impresión errónea del verdadero contenido del trabajo.

## 2.2.- DERECHOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Estado impone deberes imprescindibles a sus servidores públicos para mantener en eficaz funcionamiento los servicios públicos y realizar los demás fines que tiene a su cargo. Con esos deberes básicos, se asegura el desenvolvimiento de la función pública.

Asimismo y de igual modo, el Estado mediante la ley reconoce a los trabajadores ciertos derechos o ventajas de índole personal, útiles y necesarios para sus interrelaciones, tanto los que se refieren a su situación administrativa, como aquellos derechos, a través de los cuales, se logra un mejoramiento en su vida personal y por consiguiente aquellos derechos que les otorgan ciertas facultades para con los particulares.

"La doctrina denomina a esta materia, la protección jurídica de los agentes públicos" (12).

Todos estos derechos con los que cuenta el servidor público en relación con el Estado y que se les dá en calidad de titulares o como meros instrumentos de la función administrativa, o bien en su carácter personal de entes que reclaman para sí, una organización gubernamental y que son los elementos necesarios para vivir decorosamente, esto en el plano personal y así poder llevar a cabo con tranquilidad todas las cuestiones familiares, sintiendo para ello un respaldo por parte del gobierno federal, a través de los derechos que se les confieren y, punto muy importante, poder realizar con eficacia los servicios públicos que se les han encomendado al ocupar un puesto en la administración pública.

(12) ANDRES SERRA ROJAS. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Tomo I. 9a. ed. 1979.

"El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener las mejores condiciones para su trabajo, sea en la administración o fuera de ella" (13).

Refiriéndose lo anterior, a que el Estado se encargará de proporcionarle al servidor público los medios de trabajo idóneos, así como todas aquellas situaciones de carácter leal por medio de las cuales el servidor público se sentirá lo suficientemente apoyado por parte del Estado para poder realizar sus tareas encomendadas,

Por lo tanto teniendo derecho, también, a que se le contemple dentro del estado legal o marco jurídico del gobierno que se encarga de regular la condición de servidor público,

Así tendremos que en nuestro régimen quien tiene la facultad para crear y suprimir empleos es el Congreso de la Unión, lo cual encontramos en el Artículo 73 Fracción XI de la Constitución de la República Mexicana. "El Congreso de la Unión tiene la facultad:

XI.- Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;"

Esto es una consecuencia de su calidad de órgano soberano y le corresponde decidir sobre esta facultad, pero al trabajador se le deben respetar los derechos que las leyes le otorguen frente al poder público, mientras estén vigentes (14).

Encontramos pues que los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, se encuentran contemplados en el Artículo 123, apartado

(13) OB, CIT, Tomo I.- Página 401.

(14) OB, CIT, Nota al pie de página referida de Gastón Jeze,- Página 402.



B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la -- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 123 Apartado B.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito -- Federal y sus trabajadores:

Inamovilidad y estabilidad, son la base de los derechos del trabajador - público, pero el empleo o cargo, no es un bien patrimonial del servidor público, pues el Estado tiene la facultad de modificar o reformar la estructura del sistema de reclutamiento del personal de la administración pública, cuando así lo acuse o requiera el interés general. Pero no por ello el Estado en cualquier momento ni por cualquier razón terminará con la estabilidad o la inamovilidad de algún servidor público o determinado sector de servidores públicos, ya que debemos recordar que es el Estado quien otorga el derecho de inamovilidad y estabilidad en el trabajo o -- empleo a sus servidores públicos,

Esto es en beneficio del propio Estado, puesto que un trabajador que no cuenta con una estabilidad en su cargo o empleo o comisión, - no podrá desempeñarse y desenvolverse al máximo de su capacidad y rendimiento, por el mismo temor que se le crea, al saberse que se encuentra - en una situación de tipo laboral inestable y por consecuencia, será un - trabajador con el temor constante de que en cualquier momento será des--plazado o removido de su empleo.

Aclarando desde luego, que en la anterior reflexión nos estamos refiriendo a los servidores públicos de base y no contemplando dentro de estos a los eventuales y subempleados.

Nuestra legislación contempla varios casos, unos en los que el Presidente de la República, puede nombrar y remover libremente a los servidores públicos superiores, como son aquellos que su empleo no proviene o no han llegado a él a través de la elección popular, o que la ley les fija las condiciones o plazo de permanencia en el ejercicio de sus funciones. Pero mientras esté vigente ese plazo, contarán con la estabilidad en sus funciones.

Artículo 89 Constitucional, Fracción II; Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esten determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Al llegar a este punto debemos abrir un paréntesis en el sentido de esclarecer lo que a primera vista podrá aparecer como una notoria contradicción. Dicha contradicción aparente resulta de lo diverso que resulta a primera instancia, lo dispuesto en el Art. 123 ap. B Constitucional. Así tendremos que el Art. 89 fracc. II enumera una serie de puestos, los cuales el Presidente de la República puede remover o nombrar libremente y tales puestos son todos ellos pertenecientes a la administración pública del país, por lo tanto se trata de servidores públicos. Asimismo los derechos de estos servidores públicos, se encuentran salvaguardados en el

Art. 123 ap. B. Y es aquí en donde surge la controversia y esto se debe a que por una parte en un artículo se tutelan los derechos laborales, el --- otro artículo en contraposición los restringe, al llegar a tal grado que - faculta al jefe del ejecutivo para remover libremente a los mismos. Y no - es el caso de poner en tela de juicio, cual de los dos artículos es el más importante, o cual sería de aplicarse y servir de apoyo en un momento dado. Debemos recordar que jurídicamente los dos artículos en un nivel jerárquico de leyes se encuentran a la misma altura y en el mismo rango, por lo -- que en consecuencia no debemos buscar la solución por ese sentido, sino -- que hay que recordar que todos los artículos constitucionales son apoyo -- unos de otros, ya que en este caso en un artículo se enumeran los puestos públicos y en el otro los derechos que se tiene al servir en dicho puesto. Y es aquí en donde podemos encontrar la solución a la aparente contradicción. Veamos lo que al respecto nos dice el Art. 123 ap. B fracc. VII ---- "La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes". Es aquí en donde -- está la clave que justifica lo dispuesto en la fracción II del Art. 89, -- ya que se trata de servidores públicos, cuyos derechos se encuentran en el Art. 123 ap. B., que en jerarquía y orden de importancia para la nación, - se trata de cargos de alto interés público. Al jefe del ejecutivo se le -- faculta para remover de su cargo al servidor público no apto para desempeñar sus funciones y sobre todo si sus actuaciones van en detrimento del -- interés público, al mismo tiempo se le faculta al jefe del ejecutivo para que nombre libremente al servidor público que considere capaz para desem-- peñar el empleo, cargo o comisión.

Debemos contemplar también los puntos de vista doctrinal, en el sentido jurídico. Así tendremos que recordar que todas las leyes obtenidas en la constitución y que en conjunto forman ésta, declaran su fuerza y vigor en todas las materias porque en todos sus puntos ya sea directa o indirectamente no se oponen a la Constitución.

Así veremos que siempre que esté comprometido el examen de la norma constitucional y la adecuación de una ley a la misma, no existe otro procedimiento que el de la inconstitucionalidad de la ley.

Aún más debemos tener en cuenta, que el conocimiento normativo no tolera una contradicción entre dos normas del mismo sistema y del mismo rango.

Expresado lo anterior pero con otras palabras, "El derecho resuelve el conflicto entre dos normas válidas de diferente grado". Dicho lo anterior por Hans Kelsen.

Cronológicamente hablando, las disposiciones contenidas en el Art. 89 fracc. II Constitucional, son anteriores a las establecidas en el Art. 123 ap. B. Constitucional. Y es por esa razón que con anterioridad a la expedición del primer Estatuto laboral para los trabajadores al Servicio del Estado, estos podían ser removidos o nombrados libremente por los titulares del Poder Ejecutivo Federal. En algunos de los casos esos nombramientos o remociones eran llevados a cabo en forma injusta y arbitraria. Debido a lo anterior, a que no existía un dispositivo legal que estableciese normas en contrario dentro de la Constitución.

Al crearse el "primer conjunto de preceptos jurídicos que rigen las relaciones entre el Estado y sus Servidores Públicos y que determinan

los derechos y obligaciones de los mismos" (15), las facultades del Poder Ejecutivo Federal contenidas en el ya citado Art. 89 fracc. II, encontraron un freno legal los titulares del Poder Ejecutivo Federal para hacer las remociones y nombramientos, de tipo arbitrario, debiendo de ahí en adelante, justificar mediante los mecanismos legales creados, aquellos nombramientos o remociones que llevarán a la práctica.

También tienen los servidores públicos derecho a ser mejorados en su situación burocrática, siempre y cuando reúnan las condiciones suficientes y necesarias, como lo son la aptitud moral y técnica que se requieren para el desenvolvimiento de una actividad administrativa. Es decir, -- tienen derecho al ascenso que vaya acorde con dichas capacidades o aptitudes.

Artículo 123 Apartado B, Fracción VII;

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

Fracción VIII;

"Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

"Ascender es pasar de una categoría inferior en los cuadros de la Administración Pública, a categorías administrativas superiores que implican mayores derechos, dignidades y obligaciones.

(15) SERRA ROJAS ANDRES. DEPECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, pág. 383 Edit. -- Porrúa. 12a. Edic. 1983, México.

nes y sobre todo, una mayor remuneración".

Es tal el concepto que nos dá el autor Andrés Serra Rojas, sobre el derecho de ascenso (16).

Deduciendo de todo esto que con el establecimiento del servicio público de carrera, se le otorgará al servidor público la posibilidad de ascenso escalafonario, con la opción de saltar de una rama a otra o simplemente el ascenso al puesto inmediato.

El servidor público tiene derecho al sueldo o salario, que es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados.

Artículo 123 Apartado B, Fracción IV;

"Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de ellos".

"En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general".

Fracción V:

"A trabajo igual, corresponderá salario igual sin tenerse en cuenta el sexo".

Fracción VI;

"Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargo al salario, en los casos previstos en las leyes".

Además el servidor público contará con el derecho a licencias, vacaciones y descansos, esto cuando la ley se los concede y es contemplado en todo contrato laboral; tratándose de licencias, conforme a la ley podrá (16) OB. CIT. Página 403.

concedérsele o no, al servidor que la solicite, o bien cuando sea el caso de las vacaciones como se establece en la fracción III del artículo 123 - Apartado B de la Constitución;

"Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año".

Teniendo derecho, en este último caso, a que se le siga pagando su sueldo mientras goza de ese periodo vacacional (prima vacacional). ---- Cuenta además el servidor público con otras ventajas económicas, además de su salario, como son: sobresueldos, sobrehaberes, honorarios, compensaciones, horas extras, gastos de representación, gratificaciones, aguinaldos, servicios especializados o extraordinarios y otros emolumentos no enunciados en los anteriores.

El servidor público podrá ser susceptible de ciertos tipos de - derechos, como lo pueden ser los estímulos y las recompensas, todo ello -- con el fin de estimular a los servidores públicos en el desempeño de sus - cargos, empleos o comisiones.

El derecho a la seguridad social es un derecho que no solo bene ficia al servidor público en su persona, sino que es un derecho que se --- transmite a la familia o personas que estén bajo su cargo o cuidado.

Contemplándose con la seguridad social aspectos como lo son cu- brir accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesiona-- les y maternidad, jubilación, pensiones, invalidez, vejez y muerte. Teniendo los familiares del trabajador derecho a asistencia médica y a surtirse de medicinas en las cantidades que se les prescriba. Además el Estado ---- creará centros para que los servidores públicos puedan ir a vacacionar con sus familiares, o centros de recuperación así como tiendas económicas para

beneficio del trabajador y sus familiares.

El Estado proporcionará a los servidores públicos viviendas ba ratas las cuales se les otorgarán ya sean en arrendamiento o en venta. -- Los servidores públicos cuentan con el derecho de asociación, sindicaliza ción y derecho de huelga.

Artículo 123 Apartado B, Fracción X;

"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defen sa de sus intereses comunes. Podrán hacer uso del derecho de - huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra".

Siendo el salario mínimo la única fuente de la que los trabaja- dores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos - y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mínimo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

En el desempeño de sus labores el trabajador se halla constante mente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equi- po mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y --- cuando tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, fa- talmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo -- mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales - como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prema- tura, que si bien a todo ser amenazan, es entre los trabajadores donde ma- yores estragos causan cuando se realizan, por cuanto que para el hombre -- que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que --- desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus po-



sibilidades de adquisición.

Si es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las dimensiones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es la seguridad social que al proteger, en uno de -- sus aspectos, al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad y auxilia a la clase trabajadora en aquellas situaciones como son el caso de que se trate de una obrera o empleada que esté pasando por el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe de excluir de su legislación.

A manera de recapitulación, y enfatizando en aquellos aspectos, en los cuales se debe poner mayor interés por parte de los organismos responsables de implantar todas aquellas medidas y bases legales para la implantación del servicio público de carrera, y al mismo tiempo conseguir -- efectividad por parte de quienes vayan a formar parte del mismo, las bases legales en cuanto a los derechos de los servidores públicos deberán ahondar en los siguientes conceptos:

1.- SEGURIDAD.- Uno de los problemas más serios de nuestros --- tiempos es la falta de seguridad. La perspectiva de desempleo o de un servicio civil interrumpido, es con frecuencia, una razón suficiente para que los jóvenes busquen trabajo en otros sectores. La anulación de proyectos a causa de cambios en la política o por escasez de presupuesto es una cosa -- que se comprende, pero los cambios en el personal por motivos políticos o personales son menos aceptados. La seguridad del empleo, dando por aceptado la lealtad y la competencia del funcionario, es la base de un sistema --

de servicio público de carrera.

2.- El sistema de méritos. Para un servidor público, inteligente y con ambición, la perspectiva de ascensos, promociones y remuneraciones obtenidos por medios distintos al mérito, puede darle un sentimiento de frustración hasta el punto de abandonar una carrera floreciente. Viendo pasar las oportunidades una tras otra, llega a preguntarse si los años de estudio y afán valieron realmente la pena.

La introducción del sistema de méritos es indispensable del -- servicio público de carrera.

### 3.- VINCULACION DE LA CULTURA CON UN SISTEMA DE SERVICIO DE CARREPA.

En el terreno técnico o científico, es imprescindible la preparación universitaria. Es casi imposible imaginarse a un químico realizando investigaciones en su laboratorio o a un geólogo en el ministerio de minas que no hayan recibido su graduación universitaria. En estos aspectos científicos o especializados el establecimiento de sistemas de carreras nos parece obvio. El establecimiento de este sistema en la administración es un -- problema que no se resuelve fácilmente y existen al respecto diferentes -- ideas para su solución, cada una con sus partidarios, y cada uno de ellos defendiendo el método que considera más adecuado.

Hay dos opiniones extremas. La primera es que el puesto que no tenga carácter científico ni técnico debe de ser de libre acceso para ---- cualquier ciudadano, sin restricciones educativas ni normas. La otra, es -- que, por el contrario, estas sean ampliadas hasta el punto en que únicamen-- te los graduados universitarios puedan llenar los requisitos exigidos por el servicio público. Desde luego, ambas opiniones resultan inconvenientes, si se las practica sin moderación ni flexibilidad. La primera nos daría -- por resultado la gradual reducción en la calidad de los servicios públicos los jefes de las distintas ramas o divisiones del futuro carecerían de los elemento básicos para llegar a ser hombres de visión amplia, de compren--- sión para los grandes problemas de la vida pública. La aplicación de la -- segunda medida, produciría considerable frustración debido a que las insu- ficientes oportunidades sólo podrían ser aprovechadas por los individuos -- que tuviesen, por lo menos en teoría, los conocimientos básicos para alcan- zar niveles más altos.

Establecer los requisitos educativos para puestos del servicio público es bastante complicado y requiere conocimientos tanto de educación como del mismo servicio. La descripción del trabajo será un gran elemento de ayuda para determinar en qué empleos se precisa solamente una instrucción elemental y en qué otros son necesarios conocimientos más fundamentales de humanidades; filosofía o literatura debieran formar el equipo intelectual de los aspirantes a ciertas posiciones.

Consideramos prudente preparar las normas en niveles que se vayan incrementando paulatinamente a fin de crear un escalafón que, con el tiempo, sea la base del sistema del servicio público de carrera. Los individuos seleccionados para ingresar en las escalas menores progresarán gradualmente hacia puestos superiores si la selección ha sido convenientemente realizada y si el sistema de clasificación, los métodos de adiestramiento y las condiciones de trabajo son adecuados.

4.- REMUNERACION.- Los servidores públicos no esperan amasar grandes fortunas (?), pero sin embargo, tienen que vivir en un mundo que da gran importancia a los valores materiales. Las oportunidades de la administración han sido señaladas como un aliciente para trabajar en la misma pero sería un argumento falso si los sueldos entre el sector privado y el público varían considerablemente. O el servicio público pierde valiosos científicos, potencialmente, técnicos o administradores o aceptan los individuos menos calificados y, de nuevo, un creciente sentimiento de disgusto volverá a estorbar el desarrollo de un servicio eficiente. Una remuneración inadecuada será un gran perjuicio para un sistema de servicio público de carrera y a fin de cuentas, acabará por hacerlo fracasar.

5.- RETIPOS.- El retiro o un sistema de pensiones podría ser la objeción final que se hiciera a los servidores de carrera. Esto es parte de la seguridad que ya hemos discutido anteriormente. La jubilación de un funcionario forma parte de su carrera y debe recibir amplia atención y --- consideración en el momento de establecer las bases del sistema de servicio público de carrera.

### CAP. 2.3. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Dentro del contexto que constituye y forma el marco jurídico - de todo lo concerniente a los servidores públicos, merecen un estudio especial, los lineamientos tendientes a regular y delimitar la conducta de los trabajadores públicos de la Federación, en cuanto respecta al ámbito de sus funciones y por lo tanto a las responsabilidades en las cuales -- pueden incurrir al desempeñarse en sus funciones.

Para lo anterior existen o mejor dicho, hay un conjunto de disposiciones contenidas en una ley, especialmente creadas para todos aque- llos que se encuentren contenidos y comprendidos dentro de la esfera formada por los servidores públicos. Este dispositivo legal es la Ley Federa- l de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley fué decreta- da por el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y fué - publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 31 de Diciem- bre de 1982.

Este lineamiento viene a constituir un catálogo completo de todas aquellas situaciones o circunstancias, en las cuales puede incurrir un servidor público y que serán consideradas como una violación a dichas disposiciones.

Este conjunto de normas legales, va más allá de la simple indicación de los servidores públicos a los cuales va dirigido. En su conte- nido encontramos que dicha ley se encarga de señalar a quien va dirigida, para lo cual, hace mención de aquellos sujetos que para efectos de tal - ley, serán considerados como servidores públicos.

Específicamente este lineamiento en su artículo 2º menciona -- que son sujetos a este ordenamiento, los servidores públicos señalados - en el párrafo 1º y 3º del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas -

personas que manejen o apliquen recursos económicos de la Federación. --  
Ese conjunto está conformado por todos aquellos servidores que ocupen un  
puesto dentro de la Administración Federal, ya sea teniendo un puesto --  
de base o de confianza dentro de los marcos permanentes del trabajo pú--  
blico de la Federación.

Aquí hay un punto de importancia en cuanto se refiere a la cla--  
sificación de los individuos empleados en el servicio público, me refie--  
ro a que ésta ley no hace mención específica de los trabajadores públi--  
cos que se les denomina como funcionarios, refiriéndose, ahora, a todos  
como servidores públicos.

No ocurre lo mismo en el título especializado en establecer --  
las responsabilidades de los servidores públicos, dentro del Código Pe--  
nal, ya que en dicho Código se señala como sujetos de responsabilidad --  
penal en cuanto respecta a la prestación de un servicio de carácter públi--  
co federal, a los trabajadores de base, empleados de confianza y funcio--  
narios. Debemos recordar que la presente Ley de Responsabilidades de los  
Servidores Públicos, es reglamentaria del Título 4º Constitucional y una  
de las materias tendientes a regular por ésta ley, es la concerniente a  
los sujetos de responsabilidad en el servicio público y señalamiento que  
hace en el Artículo 108 Constitucional es y comprende a todos aquellos -  
representantes cuyo cargo es obtenido por elección popular, a los miem--  
bros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

A diferencia de la Ley de los Servidores Públicos, la Constitu--  
ción si nombra y hace mención de los funcionarios como sujetos de respon--  
sabilidad del servicio público. Más adelante nombra a los empleados y en  
general a toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión

de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o en el Distrito Federal. Prosiguiendo la Constitución y señalando claramente que todos los antes mencionados serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desenvolvimiento de sus funciones.

Para la aplicación de lo contenido en la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la misma ley hace una enumeración de todas aquellas autoridades a las cuales se les dá competencia para observar y aplicar lo dispuesto por la misma.

En primera instancia nombra a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, enseguida, a la Secretaría de la Contraloría General de la República, la cual fué creada en el presente régimen de gobierno, con el propósito de que esta Dependencia, entre otras de las atribuciones que le han sido conferidas, se encunetra la de vigilar y observar que se cumpla y se lleve un control efectivo sobre todos los procesos administrativos de carácter público federal, para cuyo objetivo, la Secretaría podrá requerir de las dependencias competentes la instrumentación de normas, por parte de las mismas así como de las entidades de la Federación y Administración Pública Federal.

Además la Ley de Responsabilidades señala como otras autoridades competentes, a las Dependencias del Ejecutivo Federal, el Departamento -- del Distrito Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva a la materia y también se le dá competencia para aplicar la presente ley al Tribunal Fiscal de la Federación, cosa que en la anterior ley de responsabilidades de los servidores, decretada en el año de 1980 no ocurría.



Por último y referente a la competencia de las autoridades, serán competentes todos aquellos órganos jurisdiccionales que determinan las leyes.

Cuando a alguna de las autoridades, antes mencionadas, le llegue una denuncia, o por sí mismas conozcan de alguna situación y dicha situación salga de su esfera de atribuciones, para resolver sobre la misma, la autoridad está obligada a turnar tales denuncias a quien deba conocer de ellas, para que así se apliquen las sanciones correspondientes y se desarrollen por la vía procesal conducente.

Dentro del cuerpo de la presente ley, se indica la forma por medio de la cual se aplicará y hará efectivo el cumplimiento de la misma, - indicando en los casos especiales, según el tipo de servidores públicos - de que se trate, qué autoridades deberán conocer del caso y bajo qué procedimiento se ventilará la situación controvertida.

Así tendremos que en materia de juicio político, la autoridad -- competente para resolver y ante la cual se turnará en primera instancia - será el Congreso de la Unión; se designará una comisión especial por cada Cámara (Senadores y Diputados), el procedimiento se abrirá a petición de la Comisión representativa de la Cámara de Diputados, la cual tiene como responsabilidad instruir el procedimiento relativo al juicio político que se le impondrá al servidor público que haya incurrido en alguna de las - responsabilidades que se señalan en el Artículo 7º de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Debemos apuntar y dejar bien claro que el juicio político solamente podrá substanciar durante el tiempo en el que el servidor público se desenvuelva en su empleo, cargo o comisión y en su defecto dentro del

año siguiente a que hayan cumplido sus funciones.

En el juicio político la Cámara de Diputados hará las veces de órgano acusador y la Cámara de Senadores fungirá como órganos sentenciador o jurado de sentencia.

Los servidores públicos que serán sujetos al juicio político, -- son todos aquellos que se señalan en el primer párrafo del Artículo 110 - Constitucional y que son, a saber:

Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del -- Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador -- General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y -- los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Solamente podrán ser sujetos de juicio político, por violaciones graves a la Constitución de la República y a las leyes Federales que de ella emanen, así como del manejo indebido de fondos y recursos federales, los Gobernadores de los Estados, los Diputados Locales y Magistrados de -- los Tribunales Superiores de Justicia Locales. Pero en estos casos la resolución que se haga tendrá el único carácter de ser declarativo y esto le deberá ser comunicado a las legislaturas locales para que éstas en el pleno ejercicio de sus atribuciones apliquen el procedimiento correspondiente al caso en cuestión.

Se debe hacer la aclaración que el juicio político no será procedente por la simple expresión de ideas.

Cuando algún servidor público cometa un delito, que rebase la esfera administrativa, será perseguido y sancionado conforme a lo dispuesto por la legislación penal.

Al respecto, se ha reformado el Código Penal para el Distrito -- Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Así, tratándose de la sanción de los delitos comprendidos en el título décimo del Código Penal y que tales delitos son:

Ejercicio indebido de un servidor público, abuso de autoridad, -- coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio indebido de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, recordemos que -- éste último lo contemplaba y sancionaba la anterior ley de responsabilidades de los servidores públicos, la sanción y la reparación del daño correspondiente al daño cometido por alguno de los delitos antes mencionados será según lo dispuesto en el Artículo 123 del ya citado Código.

En este Código Penal se establece que para individualizar alguna de las sanciones previstas en el título décimo, el juzgador tomará en --- cuenta según sea el caso, las condiciones del servidor público, esto es, si el trabajador es de base o de confianza o funcionario, se tomará en -- cuenta la antigüedad en el empleo así como las percepciones, el grado de educación escolar o instrucción que tenga, la necesidad de reparar los da ños y perjuicios causados por la conducta ilícita en la cual hay incurrido y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos para la comisión del delito.

Debemos tener muy en cuenta que se tomarán como agravantes para sancionar al servidor público, la categoría que desarrolle dentro del servicio público ya sea como funcionario o como empleado de confianza.

Se aplicarán sanciones correspondientes al proceso administrativo a los servidores públicos que cometan actos u omisiones que vayan en detrimento de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban de observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La Constitución de la República señala claramente que en cuanto respecta a los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en el Artículo 109, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Volviendo al juicio político, serán sujetos del mismo los que se mencionan en el Artículo 110 Constitucional en su primer párrafo.

Y cuando los gobernadores de los Estados, los Diputados a las -- Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de -- Justicia Locales, cometan violaciones graves a la Constitución General de la República o a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, es decir que cometan actos u omisiones y que con estos se refleje en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, será procedente el juicio político.

En el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se enumeran las situaciones que se considerarán que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su --- buen despacho a que se refieren los artículos 6° y 5° de dicha ley. Estas situaciones son:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción de la Constitución o a las Leyes Federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Quando se entable una denuncia contra algún servidor público de los contenidos en el artículo 5º de la presente ley, por alguna de las conductas señaladas en el artículo 7º, la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo será calificada por el Congreso de la Unión y textualmente el artículo 7º en su último párrafo aclara que:

..."Cuando aquellas se refiere a los actos u omisiones tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal"...

En los capítulos segundo y tercero de la Ley de R.S.P. se establece el procedimiento, así como todos los trámites con los que se deba cumplir para seguirse el juicio político y en ningún caso y por ninguna circunstancia podrá ser dispensado de los trámites establecidos para poderse llevar a cabo el proceso.

Todas aquellas resoluciones o declaraciones que tengan el carácter de definitivas y que sean emitidas por la Cámara de Senadores o por la de Diputados, no podrán ser atacadas.

Los miembros que pertenezcan a las Secciones y en general los Senadores y Diputados que de alguna manera intervengan en el procedimiento, podrán excusarse para seguir conociendo del asunto, o el sujeto a proceso podrá recusar la intervención de cualquiera de los mencionados.

Cuando el servidor público, sujeto a proceso, interponga como recurso la recusación, siempre deberá ser hecha con expresión de causa, toda recusación que se interponga sin expresar causa no tendrá efectos de validez. Las causas para recusar serán aquellas que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La recusación sólo podrá ser interpuesta por el propio servidor público, desde que se requiera para que designe defensor hasta la fecha en que se citen a las Cámaras para que instruya o se establezcan como órgano de sentencia, en sus casos respectivos como lo señala el artículo 34 de la Ley F.R.S.P. en su tercer párrafo.

La calificación que se haga del recurso de recusación se hará dentro de los tres días naturales siguientes a la fecha de presentación. Se presentará ante la Sección en la cual no se haya recusado algún o algunos miembros. Cuando en ambas secciones haya miembros recusados quienes

calificarán los recursos, serán los suplentes. En el incidente se aportarán las pruebas que se tengan por el promovente y el recusado y ambas partes serán escuchadas.

El procedimiento no podrá ser abierto mientras no se compruebe de una manera total y cierta que el servidor público, su defensor, el denunciante o querellante y en su caso el Ministerio Público, han sido debidamente citados.

Entre las disposiciones generales de procedimiento, hay una que indica que no podrán votar aquellos Senadores o Diputados que hayan presentado la imputación en contra del servidor público.

En cuanto a la forma de llevarse a cabo la votación, todo lo no previsto se hará de acuerdo a lo dispuesto en las reglas establecidas en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de leyes.

En este capítulo IV encargado de hacer notar las disposiciones generales para los capítulos II y III se previene la situación de la acumulación procesal, esto es a la letra del artículo 42 ... "Cuando en el curso del procedimiento a un servidor público de los mencionados en los artículos 110 y 111 de la Constitución, se presentare nueva denuncia en su contra, se procederá respecto de ella con arreglo a esta ley, hasta agotar la instrucción de los diversos procedimientos, procurando, de ser posible, la acumulación procesal" ... y termina este artículo haciendo la aclaración de que ... "si la acumulación fuese procedente, la sección formulará en un solo documento sus conclusiones, que comprenderán el resultado de los diversos procedimientos" ...

Todas aquellas situaciones concernientes al procedimiento y las cuales no se encontraren previstas por esta ley así como en todos aquellos elementos y medios que sirvan para el esclarecimiento del asunto en cuestión, se observará lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y de la misma manera se atenderá en lo dispuesto según sea el caso respectivo, las disposiciones del Código Penal.

Los servidores públicos para no incurrir en responsabilidad administrativa, tienen que cumplir, o les han sido impuestas ciertas obligaciones, con las cuales deben de obrar. Estas obligaciones se encuentran contenidas en el Título tercero capítulo primero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y que se traducen en una obligación de actuar para los servidores públicos mencionados en artículo 2° de esta ley. De una manera sintetizada podemos decir que esas 32 reglas se traducen en formas de conductas en desempeño y buen funcionamiento ya sea de la salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Cualquier falta cometida en el desempeño de las obligaciones de los servidores públicos, deberá ser comunicada por el superior jerárquico de la dependencia que se trate, a la Secretaría de la Contraloría General quien será el órgano que se encargará directamente de llevar a cabo la -- investigación y sanción de dichas responsabilidades administrativas de -- las previstas en el título tercero de la ya citada ley,

Cualquier persona que se vea afectada por alguna de las situaciones señaladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de



los Servidores Públicos, podrá hacer la denuncia ante la Secretaría de la Contraloría General. Las denuncias anónimas no surtirán ningún efecto de carácter legal, además deberá de mencionarse concretamente al o a los servidores públicos responsables del incumplimiento de sus obligaciones. --- Para este efecto cada Dependencia o entidad perteneciente a la Administración Pública, cuenta con unidades específicamente encargadas de atender - cualquier queja o inconformidad por parte de los ciudadanos, los cuales - podrán tener fácil acceso a esos departamentos los que serán controlados por la Secretaría de la Contraloría General. Cualquier persona interesada podrá presentar su denuncia o queja sobre algún incumplimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos, iniciándose así en su caso - el procedimiento disciplinario que corresponda. Asimismo los mismos servidores públicos encargados de vigilar y recibir las quejas del público, -- tienen la obligación de respetar y dar entrada a toda denuncia o queja -- por parte de los ciudadanos, incurriendo en responsabilidad aquel que --- inhiba a cualquier persona que presente su denuncia.

En el capítulo 2° del título 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, concretamente en el artículo 51, se indica qué autoridades son las responsables de llevar a cabo la identificación investigación y determinación de las responsabilidades a las cuales se refiere el artículo 47 de dicha ley, resultando competentes la --- Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los mismo que aplicarán las sanciones establecidas - en el artículo 53:

"Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Apercibimiento privado ó público.
- II. Amonestación privada ó pública.
- III. Suspensión.
- IV. Destitución del puesto.
- V. Sanción económica é
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Después de la audiencia la Secretaría de la Contraloría General, resolverá sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad o en su caso imponiendo la sanción, debiendo notificar de todo lo que acontezca, - al representante de la dependencia y al superior jerárquico asignado. La - Secretaría de la Contraloría General deberá citar a tantas audiencias como considera pertinentes para el esclarecimiento de la existencia de la responsabilidad o de su inexistencia. En cualquier momento ya sea anterior o posterior al citatorio para la primera audiencia, la Secretaría podrá -- determinar la suspensión temporal de los servidores presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su criterio así conviene para el desarrollo de la investigación y el procedimiento. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría de la Contraloría General. Se necesitará la autorización del Presidente de la República cuando el que se va a suspender, depende su nombramiento del jefe del ejecutivo, y de igual modo se necesitará autorización de las cámaras de Senadores y Diputados, cuando para el nombramiento del servidor público, se necesita ratificación por - parte de estos organismos en los términos que establece la Constitución.

Los servidores públicos sujetos a proceso, por haber incurrido -

en responsabilidad pública, cuentan con medios para defenderse. Tratándose de sanciones administrativas impuestas por un superior jerárquico, el servidor podrá interponer el recurso de revocación, el cual deberá sujetarse a las normas establecidas por el artículo 71 de la Ley de Responsabilidades para los servidores públicos.

Para la aplicación de las sanciones por faltas administrativas - se tomará en cuenta los elementos y circunstancias de los cuales se rodea dicha falta. Considerándose, de esta manera, la gravedad de la falta, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico que ocupa el infractor así como sus antecedentes y condiciones en el cargo, también se tienen que analizar todas aquellas condiciones exteriores y medios de ejecución, la antigüedad que tiene en el servicio, si hay dentro de sus antecedentes incumplimiento de alguna obligación y si en el caso concreto hay reincidencia y por último el monto del beneficio, daño o perjuicio de carácter económico que se ha causado o se ha derivado del incumplimiento de las obligaciones.

Todas las sanciones de carácter económico que se impongan, deberán ser pagadas una vez que se determine la cantidad líquida y que como medida económica se tomará el salario mínimo vigente,

También, y como ya se señaló antes, la Secretaría de la Contraloría General podrá imponer las sanciones administrativas a que se refiere el capítulo II del título 3º de la Ley de Responsabilidades, mediante un procedimiento que consistirá en: primero se deberá citar al presunto responsable a una audiencia en la cual se le hará la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, señalándole el día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, comunicándole su derecho a ofrecer prue--

bas y alegar lo que a su derecho convenga. Deberá asistir a esta audiencia el representante de la dependencia a la que pertenezca el infractor. Debiendo mediar entre la citación de la audiencia y su celebración un --- plazo no menor a 5 días ni mayor a 15 días hábiles.

1.- Se iniciará mediante recurso escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de la notificación de la misma, así como la proposición de las pruebas que considere necesario rendir;

2.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fueren idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución.

Las pruebas admitidas se desahogarán en un plazo de 5 días, - que a solicitud del servidor público o de la autoridad, podrán ampliarse o una sola vez por 5 días más y,

3.- Concluido el periodo probatorio el superior jerárquico emitirá resolución en el acto, o dentro de los tres días siguientes, notificándolo al interesado.

Los efectos de la interposición del recurso serán, el de suspensión de la resolución recurrida siempre y cuando se trate de sanciones -- económicas que garanticen su pago en los términos que previene el Código Fiscal de la Federación, y cuando se trate de otro tipo de sanciones se aplicará la suspensión de la ejecución si es admisible el recurso y, que con la ejecución de la resolución resulten daños y perjuicios de imposible reparación para el recurrente, y por último que de aplicarse o conce

derse la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de los actos u omisiones, que impliquen un perjuicio al interés social y al orden público.

Cuando la resolución sobre una sanción administrativa sea emitida por la Secretaría de la Contraloría General, el servidor público podrá impugnarla mediante el recurso de revocación o directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución sobre el recurso de revocación, es decir su admisión, también podrá ser revocada ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y a su vez cuando el Tribunal Fiscal abuelva al servidor que interpuso el recurso, la resolución de este tribunal podrá ser impugnada por la Secretaría de la Contraloría General o por el superior jerárquico.

Por último, en cuanto al procedimiento de aplicación de las sanciones que se impongan, la Secretaría de la Contraloría General, en base a las atribuciones que le han sido conferidas, para cumplimentar dichas atribuciones, cuenta con medios de apremio que consistirán en:

- Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario - en el Distrito Federal.
- Auxilio de la fuerza pública,

y si existe resistencia por parte del inculpado, para que se haga efectiva la sanción, se estará a lo que para el caso prevenga la legislación penal.

La acción para aplicar la sanción de tipo administrativo por parte de la Secretaría de la Contraloría General, prescribirá en 3 meses, - si el daño económico causado por el infractor no excede de 10 veces el salario mínimo señalado para el Distrito Federal. En los demás casos ---

prescribirá la acción en 3 años.

El último título que forma la Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos y que constituye otra de las reformas con que cuenta esta ley, es el del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Dicho Registro Patrimonial tiene como propósito, que todos aquellos servidores públicos que se mencionan en el artículo 80 de esta ley, al tomar posesión de su cargo en un plazo no mayor a 60 días, la obligación de hacer una declaración bien detallada del total de su patrimonio hasta antes de ingresar a ocupar el puesto que se le confiere.

Esta declaración deberá hacerse con la fecha de adquisición y el valor de los bienes, anualmente y hasta que dure su empleo, cargo o comisión, deberá estar presentando dicha declaración. En la declaración anual se manifestarán aquellas modificaciones que sufra el patrimonio.

La Secretaría de la Contraloría General será el organismo encargado de llevar el control y registro de las declaraciones patrimoniales. Así cuando la declaración se trate de bienes muebles, la Secretaría de la Contraloría General indicará las formas que deba llevar dicha declaración.

Todas estas medidas tienen como fin controlar y acreditar, cuando se dé el caso, de la tipificación del delito de enriquecimiento ilegítimo por parte de algún servidor público. Teniendo en este caso que todo aquel servidor público que incurra en el delito de enriquecimiento ilegítimo, será sancionado en los términos que disponga la legislación penal. Además ninguno de los servidores públicos obligados a presentar la declaración patrimonial, podrá recibir o solicitar por sí o por interpósita persona, dinero o cualquier tipo de donación esto es cuando provenga de

personas cuyas actividades se encuentren vinculadas, reguladas o supervi-  
sadas por el servidor público. Asimismo en ningún caso se podrá recibir  
de dichas personas ningún título de valor, bienes inmuebles o sesión de  
derechos. Esta ley equipará o calificará al delito de cohecho a la con-  
ducta que infrinja estas disposiciones. En todo caso cuando un servidor  
público reciba un obsequio de los mencionados con anterioridad y superen  
10 veces el salario mínimo, deberá dar aviso y poner a disposición tales  
obsequios a la Secretaría de la Contraloría General.

Cuando un Servidor Público se encuentre sujeto a la investiga---  
ción respectiva, en los términos de esta Ley (Ley Federal de Responsabi-  
lidades de los Servidores Públicos) y dicho servidor público no justifi--  
que la procedencia lícita del incremento en su patrimonio, la Secretaría  
de la Contraloría General deberá hacer la denuncia o declaración al Agente  
del Ministerio Público para que este proceda conforme al caso.

## 2.4 REGIMEN JURIDICO APLICABLE.

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos al igual que los de otro trabajadores, se encuentran respaldados o tienen su base legal en los ordenamientos jurídicos que al respecto existen en nuestro país.

El servicio civil de carrera en todo Estado que se sustente sobre un régimen jurídico positivo, debe ser considerado como una institución jurídica que permite al Estado el establecimiento de un sistema que garantice la eficiente prestación de la función pública mediante la correcta administración del personal a su servicio, respetando plenamente los derechos de los trabajadores.

Partiendo del anterior supuesto, se estima que en nuestro país todas las acciones tendientes a implantar el Servicio Civil de Carrera, deben encontrar apoyo jurídico en las leyes que regulan la materia, ya que de lo contrario las medidas que se tomen, los programas que se realicen y los objetivos que se alcancen, resultarían del todo inútiles por carecer de la obligatoriedad y vigencia que solamente se pueden lograr con las bases legales necesarias,

A tales efectos y conscientes de la trascendencia que dentro de la reforma administrativa implica la creación, implantación y vigencia de un sistema de Administración y desarrollo del personal al servicio del Gobierno Federal, como medio que propicie el establecimiento del Servicio Público de Carrera en el país, se creó en la Secretaría de Programación y Presupuesto (1981), la Dirección General de Personal del Gobierno Federal, que ha venido realizando los trabajos que persiguen, como objetivo primario la vigencia de sistemas escalafonarios, funcionales e intercomunicados, compromiso de la Secretaría de Programación y --



Presupuesto, encuadrado en la quinta etapa de la reforma administrativa que se realizó en el régimen anterior.

En el proceso de actividades desarrolladas sobre el particular - y mediante un esfuerzo esencialmente participativo, se han elaborado --- instrumentos soporte del sistema escalafonario como básicamente son: el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, los institucionales, - así como el tabulador general de puestos.

Para lograr el máximo provecho de estos instrumentos, se precisa realizar las reformas correspondientes a las leyes aplicables en la mate ría.

Se estima que la implantación del Servicio Civil de Carrera en - el país, por lo que respecta al aspecto jurídico que reviste y que es -- fundamental, podría realizarse en las siguientes etapas:

- 1) Primer paso dentro de la implantación del servicio Civil de - carrera, será obtener la permanencia de los niveles operati-- vos en la ADministración Pública diseñando los dispositivos - jurídicos de protección a los trabajadores de confianza que - garanticen la seguridad en sus empleos.

En esta etapa se precisa determinar la frontera entre los --- puestos de base y de confianza, con el propósito de enrique-- cer los escalafones de base con puestos de nivel superior, -- sugiriéndose la conveniencia de basificar hasta el puesto supe rior de jefe de departamento por ser el nivel operativo de -- base más elevado, con lo cual se lograría beneficiar a un --- gran número de trabajadores de base que podrían concursar -- para ocupar las plazas vacantes en el puesto citado de inme--

diato un verdadero aliciente real y objetivo, que permitirá apreciar las bondades de la implantación del Servicio Civil de Carrera en el país.

Para lograr este objetivo, se ha precisado a reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los términos que realiza la subcomisión respectiva del grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.

2) El segundo paso que se ha dado es el de la modificación del capítulo del escalafón de la Ley de la Materia, con el propósito de hacer posible el funcionamiento de los sistemas escalafonarios funcionales e intercomunicados.

3) Dentro del proceso de selección de personal indispensable de establecer para la operación del Servicio Civil de Carrera, es necesario garantizar la seguridad en el trabajo para el candidato a ocupar en definitiva un puesto vacante, lo cual se lograría mediante un nombramiento provisional que abarque el periodo que comprende el proceso de selección.

Inclusive se podría proteger aún más al candidato mediante una indemnización para el caso de que en definitiva no llegare a ocupar el puesto y tendrían que instrumentarse todas las medidas relacionadas con la seguridad social que comprendan dicho periodo, por tratarse de una circunstancia especial no prevista, por estar en la hipótesis de un periodo de transición.

4) Después de un periodo de observación que permita evaluar los resultados de la aplicación de los nuevos sistemas escalafonarios y de todas las medidas tendientes a lograr la permanencia de los niveles operativos en sus puestos, se sentaría en posibilidad de elaborar el proyecto de Ley del Servicio Civil, lo cual ya se ha llevado a cabo por parte del ejecutivo Federal, se trata de un ordenamiento legal de carácter orgánico - ya que independientemente de que siga siendo reglamentario del apartado B del Artículo 123 Constitucional organizara el Servi cio Civil de Carrera en el país.

Se tiene el convencimiento de la necesidad que en materia de reformas legislativas existe, de ser objetivos y realistas, actuando con --- suma prudencia en este aspecto, ya que es de todos conocido que la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, abrogó al Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, ordenamiento éste que fué expedido con carácter reivindicatorio para otorgar - a los servicios públicos la garantía en sus derechos que no estaban regula dos hasta el año de 1938.

La evolución del país y en consecuencia de su administración pública, precisa de un nuevo enfoque a la legislación laboral que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores con el propósito de estructurar un sistema de administración de personal, que permita mediante la garantía absoluta de los derechos de los trabajadores obtener la máxima eficiencia, eficacia y honestidad en la prestación de sus servicios.

Para una mayor comprensión por quienes se interesen en el tema, - el estudio del régimen jurídico aplicable al respecto, se hará en torno --

del principio de jerarquía de leyes. Teniendo así que a la cabeza de esta jerarquía se encuentra la Ley suprema de nuestra Nación y que es la que nos constituye política y económicamente como un Estado Federal y, desprendiéndose así los reglamentos y leyes especiales subordinadas a la Carta Magna de nuestra Nación.

En relación con lo que ya se mencionó en el primer párrafo de --- este inciso, los servidores públicos tienen pleno derecho de dedicarse a la "PROFESION" en base a lo dispuesto en el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a continuación transcribiremos:

Artículo 5°... "A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de ésta sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen derechos de terceros o -- por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino por resolución judicial"...

En cuanto a la protección de carácter laboral los servidores públicos la encuentran regulada en el Artículo 123 apartado B.

Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos:

..."El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes

tes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:  
Apartado B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores..."

y así el Artículo 123 hace mención de los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos, así como aquellas condiciones en que se deberá --- desempeñar dicho trabajo.

El carácter de servidor público se desprende y toma su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su -- parte orgánica, concretamente en su título 4º que comprende los Artículos del 108 al 114.

Artículo 108.- ..."para los efectos de responsabilidad a que alude este artículo, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial -- Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier manera o naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el respectivo desempeño de sus funciones.

El Presidente de la República, durante el --- tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado -- por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables de violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales,

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán en los mismos términos del --- primer párrafo de este Artículo y para los --- efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen -- empleo, cargo o comisión en los Estados y en -- los Municipios"...

Por último dentro del régimen jurídico aplicable a los servidores públicos, tenemos la ley o estatuto especializado para regir o establecer las responsabilidades de dichos servidores. La ley encargada de dictar las responsabilidades o violaciones en que incurran los servidores públicos, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; decretada por el Congreso de la Unión, el Viernes 31 de Diciembre de 1982, en el Diario Oficial de la Federación. A esta ley le antecede la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito -- Federal y de altos funcionarios de los Estados.

Retornando a la ley vigente, a continuación se hará una transcripción del título primero de la Ley Federal de los Servidores Públicos:

## TITULO PRIMERO.

### Disposiciones Generales.

Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto reqlamentar el título cuarto Constitucional en materia de:

- 1) Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- 2) Las obligaciones en el servicio público.
- 3) Las responsabilidades y sanciones administrativas en el -- servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio polftico.
- 4) Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- 5) Las autoridades competentes y los procedimientos para de-- clarar la procedencia del procedimiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,
- 6) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2º.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apli-- quen recursos económicos federales.

Artículo 3º.- Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán:

- 1) Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la --- Unión.
- 2) La Secretaría de la Contraloría General de la República.
- 3) Las dependencias del Ejecutivo Federal.
- 4) El Departamento del Distrito Federal.

- 5) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 6) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- 7) El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8) Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva.
- 9) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Artículo 4º.- Los procedimientos para la aplicación de sanciones a que se refiere el Artículo 109 Constitucional se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal que --- corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo -- anterior, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. -- No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

El desempeño de las funciones oficiales se vuelve cada vez más - complicado; al mismo tiempo, la intervención por parte del Estado en un - sector cada vez más importante y amplio de la vida los pueblos, exige una mayor y mejor capacidad y responsabilidad mayor.

Por ello, en la mayor parte de los Estados modernos se exige no solamente un funcionamiento gubernativo con la mayor eficacia, sino un -- respeto al orden jurídico para su conservación.

Si en la actualidad existe una corriente autocrática, extendida no solamente en los países subdesarrollados políticamente, sino en los -- que habfa una prolongada expresión de la vida democrática, la responsabi- lidad de los servidores públicos debe ser una norma inserta en todo dere- cho positivo.



Por otra parte, no es suficiente un orden normativo nominal o -- semántico, según han señalado algunos tratadistas, sino la vivencia misma de lo jurídico, tanto en gobernados como en gobernantes.

Desde la Constitución de 1857 se estableció en nuestra Constitución en vigor. En la exposición de motivos de la misma se consideró la necesidad de la limitación de las atribuciones de los funcionarios y su responsabilidad, en vista de que si el Estado determina la norma de conducta de los individuos particulares que forman la nación, con mayor razón se -- debe fijar la conducta de los titulares del poder público que pueden trastornar el mismo orden jurídico.

En dicha exposición se expresaba como "el Estado debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que violando la - confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio - para satisfacer bajos apetitos; y aún cuando el pueblo, con su claro senti do de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios - prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o contra la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse - como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia!"

En efecto, esta situación se ha presentado en la mayor parte de - los países y México no ha sido una excepción. Seguramente los redactores - de la Ley de Responsabilidades estaban contemplando casos muy concretos de enriquecimiento ilegítimo ó de otros abusos.

Las consideraciones fundamentales para la exigencia de responsabi lidades están perfectamente delineadas en los anteriores párrafos. Ya en - la Constitución de 1857, que estableció la responsabilidad de los funciona rios, se hizo una posterior reglamentación en los años de 1870 y de 1876;

pero debemos anotar una escasa aplicación de las disposiciones legales -- correspondientes.

## C A P I T U L O    3

### 3. EL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA.

#### 3.1 ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA

##### NACIMIENTO DEL SERVICIO PUBLICO DE CARRERA.

La progresiva afirmación del Estado de Derecho, la estructura de nuestras instituciones y la evolución de las costumbres modernas de tipo político, han conducido al establecimiento de determinadas garantías para la protección de los Derechos del Servidor Público, entre ellos el derecho de la carrera administrativa, que más que un derecho de los Servidores --- Públicos, constituye una necesidad de carácter práctico para el buen desempeño de las actividades administrativas por parte del Estado.

La preocupación por el buen despacho de los asuntos de carácter - administrativo, ha sido canalizada por otras naciones, con la implantación del Servicio Público de Carrera, que entre otras se encuentran: Francia, - Inglaterra, Estados Unidos de América, España y en el mundo latino: Panamá Venezuela, Uruguay y el Brasil.

Actualmente y con el régimen del Presidente Lic. Miguel de la --- Madrid, México implantará el Servicio Público de Carrera como medida de -- agilización administrativa.

Cabe señalar que no es la primera vez que se trata de implantar - el Servicio Civil en nuestro país, anteriormente ya hubieron tesis e intentos por tratar de incorporar esta carrera de Servidor Público a nuestro -- régimen administrativo, intentos que cayeron en el fracaso por diversos -- motivos propios de la época, como lo era el desconocimiento por parte de -

Las autoridades o simplemente por intereses políticos del momento.

El primer intento realizado en nuestro país, data del año de 1911 y fué una propuesta por parte del C. Pector de la Universidad Nacional -- Autónoma de México, Lic. José N. Macías y el Lic. Ezequiel Chávez, quienes no tuvieron eco por parte de las autoridades.

Posteriormente en el año de 1922, el Lic. Ezequiel Chávez volvió a elaborar la propuesta hecha en 1911, planteando las ventajas que acarrearía la implantación de la Carrera Pública, así como su necesidad de ser -- incorporada, fracasando de igual manera.

En el año de 1926, el Lic. E. González Aparicio realizó una tesis de doctorado, en la cual planteó la necesidad del servicio civil.

El cuarto intento se realizó en 1927 y fué cuando la Asociación Mexicana de Empleados Federales, formuló a petición de la Secretaría de -- Gobernación, un proyecto de Ley. La idea de dicho proyecto no tuvo éxito -- dentro del Congreso de la Unión.

En 1934, durante la presidencia del General Abelardo L. Rodríguez se aprobó y entró en vigor un acuerdo sobre la organización del Servicio -- Público, pero solamente surtió efecto hasta el último de Noviembre del año en que fué promulgado.

Las características y puntos principales de dicho acuerdo eran l siguientes:

- Que el Servicio Civil se compondría por todas aquellas persona que desempeñaran cargos, comisiones o empleos, dependientes del Poder Ejecutivo independientemente de la clase que hubiesen tenido dentro de la administración y que no fuese de carácter militar.

En este acuerdo se mencionan los sujetos que no se les consideraría dentro de esta ley, y esto se hacía en el Artículo 2° de dicho acuerdo (17).

- Para el funcionamiento y aplicación del Servicio Civil se crearían comisiones que estarían formadas por personas pertenecientes a las Secretarías de Estado, Departamentos y demás dependencias Gubernamentales.

En el Capítulo III se establecía la forma de ingresar al Servicio Civil y además en este capítulo se señalaba que los servidores del Ejecutivo se dividirían o mejor dicho se clasificarían según el orden de sus funciones en Profesional, Subprofesional, Administrativo, Educacional, Servidumbre y Obrero. Haciéndose estas categorías para efectos y funcionamiento del Servicio Civil.

Contaba el mencionado acuerdo con capítulos que regulan en cuestiones como son: vacaciones, licencia y permiso de los Servidores Públicos recompensas y ascensos. También se incluyó un capítulo destinado a establecer los Derechos y Obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, y que entre otros y por mencionar sólo algunos de los derechos con que contarían, se encontraban el derecho a percibir retribución, a conservar el empleo, cargo o comisión siempre y cuando no se incurriera en alguna de las faltas, motivo de destitución, ascender a alguno de los puestos de categoría inmediata, etc..

Dentro de las obligaciones, estos deberían cumplir con la Consti-

(17) DIARIO OFICIAL # 29, ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, del Jueves 12 de Abril de 1934, Págs. 586 a 591.

tución Política del país, observar estrictamente los reglamentos, ejercer las funciones propias de su cargo, guardar respeto con sus jefes y para con su público y proceder con absoluta discreción en el desempeño de sus funciones y su cargo.

Para la observancia de todo lo anterior, se creó un capítulo destinado a las sanciones a que serían acreedores los Servidores Públicos que incurrieran en falta o inobservancia de sus obligaciones.

Las sanciones establecidas serían: el extrañamiento que se haría verbalmente o por escrito, aplicación de notas malas, multa y destitución del cargo.

Como ya se señaló con anterioridad, dicho acuerdo surtió efecto hasta el último de Noviembre del año en que fué promulgado.

Posteriormente en el año de 1938 y siendo Presidente de la República Mexicana, el General Lázaro Cárdenas, se expidió un decreto tendiente a regular a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, como fué titulado, enmarcaba a todas las autoridades y funcionarios integrantes del Distrito Federal y territorios, así como a todos aquellos trabajadores al servicio de uno y otros.

Entre las características con que contaba dicha ley, se encontraba que la ley definía o consideraría como trabajador al Servicio del Estado y que consistía en "... toda persona que preste a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial un servicio material, intelectual o de ambos - géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en los listas de raya de los trabajadores temporales"...

También hacía una clasificación de los trabajadores y para tal efecto los dividía en trabajadores de base y trabajadores de confianza y hacía una lista de cuáles se consideraría como de confianza, dentro de la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, en la Presidencia, Secretaría de Estado, Departamentos Autónomos y en las Procuradurías Generales de la República del Distrito Federal y Territorios, en las dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional y en el Poder Judicial.

Se instituyeron los capítulos tendientes a regular los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos, así como las horas de trabajo y descansos legales, salarios y un capítulo dedicado a las obligaciones de los Poderes de la Unión para con sus trabajadores.

Entre alguno de los derechos de los trabajadores de la Unión, se encontraba el de organizarse colectivamente en sindicatos, estableciéndose así las condiciones generales de trabajo, huelgas y la intervención -- que tendría y le correspondía al Tribunal de Arbitraje para conocer en -- materia de huelgas.

Se incluyeron además capítulos que regularían sobre riesgos y enfermedades profesionales, de la prescripción de las acciones que nacieran de dicha ley.

Como se mencionó antes, se facultó y se le dió competencia al -- Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los procedimientos que se debían seguir por los trabajadores al Servicio del Estado.

Por último en el título séptimo del Capítulo tercero de Integración de las Juntas de Arbitraje, se establecieron las sanciones por infracción a esta ley y, por desobediencia a las resoluciones del Tribunal

de Arbitraje (18).

(18) DIARIO OFICIAL N° 30, Tomo CXI "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", del 5 de Diciembre de 1938.

Págs: 2 al 11.



## LA FUNCION PUBLICA EUROPEA.

1) ANTECEDENTES: En el año de 1955, el Consejo de Europa toma la iniciativa de estudiar los diferentes problemas que presenta la regulación del personal al servicio de las organizaciones al servicio de las organizaciones internacionales. A tal efecto designa un comité de expertos con representantes de los -- distintos gobiernos y organizaciones e instituciones internacionales a fin de que realicen el oportuno estudio, fruto del cual es la redacción de un estatuo-tipo de la Función Pública Europea, que va acompañado de diversos reportes con los trabajos preparatorios que se refieren a:

- Técnicas de selección y problemas de reformación.
- Sistemas de calificación, régimen de reforma de ascensos y descensos y promulgación de estatutos particulares y,
- Problemas jurisdiccionales (19).

A la lista de dicho estudio, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, convoca una conferencia gubernamental para tratar del tema, con asistencia de delegaciones de 23 países y 16 organismos internacionales. Dicha conferencia ha celebrado sus dos primeras sesiones en Estrasburgo (1963) y París (Enero 1964) estando programada la tercera sesión para ser celebrada en Madrid, en la Sede del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en Marzo de 1964.

(19) Anson Oliart Francisco, "Documentación Administrativa" N° 74, Madrid, Febrero de 1964, Págs. 59, 60 y 61.

2) Consideraciones en torno al proyecto de estatuto-tipo:

Sin duda el proyecto de estatuto-tipo de que se trata, es la primera tentativa seria de creación de función pública europea a través de la coordinación en las distintas organizaciones internacionales, que permita lograr una uniformidad en los diversos aspectos del régimen del personal (20).

Por no existir un órgano central con competencia para imponer su decisión a todas las organizaciones europeas internacionales, el estatuto tipo no es un instrumento jurídico, sino simplemente doctrinal que no puede ser más que propuesto por la vía de recomendación para que sea libremente aceptado, con las debidas adaptaciones por el órgano supremo de cada nación.

Los principios o ideas cardinales que presenta el estatuto-tipo se pueden concretar en los siguientes puntos:

- 1.- Situación estatutaria o reglamentaria, por oposición a la contractual, de la regulación del personal al servicio de las organizaciones internacionales.
- 2.- Establecimiento de una verdadera carrera administrativa con todos los problemas a ella inherentes (sistemas, objetivos de selección, ascenso, disciplina, retiro, etc.).
- 3.- Estabilidad en el empleo como consecuencia del establecimiento del principio de carrera, lo cual plantea ciertos problemas en aquellas organizaciones que todavía no tienen totalmente perfilado su carácter permanente o que incluso se prevé --

(20) Anson Oñart Francisco. Ob. cit.

puedan en algun dia desaparecer (21).

4.- Adecuadas garantías de los funcionarios, para lo cual se establece la posibilidad, no sólo de recurso ante las propias organizaciones, sino también entre órganos judiciales independientes, posibilidad simplemente prevista en el estatuto tipo sin que se lleque en él a establecer el órgano ad hoc, puesto que, en definitiva su establecimiento pertenece a la decisión política de cada organización aún cuando por vía de recomendación se tiene a un órgano central y único que conozca los recursos contenciosos en materia de la función pública europea (22).

En definitiva, el estatuto-tipo de la función pública intenta -- conjugar adecuadamente los intereses tanto de las organizaciones como de sus funcionarios, lo cual ha de ser forzosamente la base de un buen estatuto.

Las ventajas de esto serán sin duda que las organizaciones contarán con un personal capacitado independiente, libre de la influencia política de los Estados que hoy en día controlan la designación de dicho personal.

Como es sabido, a la terminación de la Segunda Guerra Mundial se planteó seriamente en Francia el problema de la reforma de la función pública, puesto que el número de funcionarios había crecido en forma considerable, respondiendo a la expansión de la actividad administrativa, y se

(21) Anson Oliart Francisco. Ob. cit.

(22) Anson Oliart Francisco. Ob. cit. Págs. 59, 60 y 61.

hacía de todo punto necesario regularlos de forma adecuada. A tal fin fué creada, a principios de 1945, una Comisión de reforma de la función pública en la Presidencia del Consejo, más tarde sustituida por un Ministro de Estado.

### 3.1 ANALISIS COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL EN OTROS PAISES.

Países con un alto grado de desarrollo como Estados Unidos, Francia é Inglaterra entre otros, conscientes de la importancia y validez que tienen estos principios, dentro de sus esquemas de Administración Pública, han venido operando modelos cuyo propósito primario es estimular la permanencia de sus cargos de los servidores públicos, logrando con ello continuidad en planes y programas propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traducen en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos y con menores recursos.

Como es natural cada uno de estos modelos atiende a las características y particularidades de cada uno de los distintos sistemas de gobierno que se dan en cada uno de estos países; sin embargo, encuentran -- elementos comunes entre sí, cuyo estudio pormenorizado ha sido indispensable para definir las bases del diseño aplicable a nuestro país (dicho estudio se encuentra a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto). Si bien debemos aprovechar sus aciertos, también es cierto que debemos -- evitar sus errores, pero sobre todo buscar la congruencia entre los planteamientos técnicos, con nuestra realidad política, social y económica.

Los elementos sustantivos comunes a que hemos hecho referencia, se orientan dentro de un marco de servicio civil definido: nivel jerárquico de alcance, órgano responsable de su operación, procesos de selección de personal, remuneraciones, estímulo y capacitación.

Respecto al nivel jerárquico de alcance, en todos los casos resulta muy elevado, ya que comprende hasta categorías de Subministro equivalente en nuestro sistema administrativo a Subsecretario, lo anterior ha provocado una extrema rigidez de sus estructuras y una alta tasa de so-

brepoblación en estos niveles con las consiguientes repercusiones presupuestales.

El órgano responsable de la operación es siempre una Comisión de Función Pública, cuya dependencia en algunos casos es del Poder Ejecutivo y en otros del Poder Legislativo. Se observa que en la medida en que hay un mayor grado de independencia en la toma de decisiones y en la operación el funcionamiento de estas Comisiones es más eficaz.

El examen de admisión es requisito indispensable de los procesos de selección de personal y su aplicación, en la mayor parte de los casos - se encuentra centralizada en el Órgano responsable de la operación.

Normalmente nunca se determina un solo candidato para cubrir una vacante, sino que se proporcionan cuando menos 3 ó 4 opciones a fin de dar oportunidad al criterio de la dependencia empleadora.

El tabulador de remuneraciones responde siempre a un análisis y valuación de los puestos, que integran las estructuras de organización, se busca de esta manera que el sueldo se encuentre directamente vinculado al contenido de funciones, atribuciones y responsabilidades del puesto que -- desempeña, estableciendo así un principio de justicia y equidad al que --- todo trabajador tiene derecho.

Finalmente, los estímulos y la capacitación constituyen programas permanentes que pretenden motivar y desarrollar al personal para obtener de él una actitud positiva y eficiente en el trabajo. Al respecto hemos podido ver que la capacitación, en términos generales, ha operado satisfactoriamente conforme a lo planeado, no siendo el caso de los estímulos que en la mayor parte de las veces se han orientado a promociones en categorías - del tabulador, exista o no vacante, lo que ha provocado la sobresaturación de niveles e impactos presupuestales injustificados.

Los esquemas de Servicio Civil que actualmente operan en otros países, ubican al Órgano responsable de esta función pública bajo dos dependencias distintas; en un caso, lo insertan en la estructura orgánica del Poder Legislativo y su carácter es principalmente normativo; en otro su línea de dependencia es el Poder Ejecutivo concretamente del Tesoro -- que es el área responsable del manejo y control presupuestal. En la primera ubicación, si bien es cierto que se sustrae al órgano del ámbito público del Ejecutivo y por tanto el carácter de su normatividad, se vincula más a la planeación a mediano y largo plazo que a la solución de problemas inmediatos, en la más de las veces de matriz eminentemente coyuntural, su efectividad es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante. En la segunda alternativa, su función es típicamente operativa y su alto grado de participación en la toma de decisiones garantiza la vigencia de las --- normas políticas y procedimientos que establece.

Conviene únicamente, en este último caso, hacer especial énfasis en la importancia de contar con un sólido esquema de planeación nacional que propicie el desarrollo de programas, que por su trascendencia, aseguren su permanencia y continuidad.

La experiencia de otros países apunta que por una ausencia de estímulos o por una inadecuada aplicación de estos, el personal que ha -- adquirido su inamovilidad, se torna ineficiente y apático, lo cual perjudica en forma directa los intereses del Estado y desvirtúa los objetivos fundamentales de un Servicio Civil de Carrera.

## EL SERVICIO CIVIL EN INGLATERRA.

El servicio civil existente en Inglaterra tiene sus aspectos que lo hace distinto al que se practica en Francia por ejemplo:

Al servicio civil inglés se le puede definir o explicar de la -- siguiente manera: "Nos enfrentamos con que no hay criterios precisos, ni legales ni históricos por lo que se pueda determinar - el ámbito del servicio civil. Existe, desde luego, un núcleo central inequívoco, pero no existen límites denificados que separen - los funcionarios públicos que están dentro del Servicio Civil de los que no lo están" (23).

El Servicio Civil no debe su existencia a un estatuto, sino a -- los poderes de prerrogativa de la Corona, es decir, se trata de algo dentro del Common Law. El Common Law si se define judicialmente, puede ser - una interpretación del derecho tan exacta como una ley escrita, pero en -- este caso no ha existido ritualmente una interpretación judicial; la Corona no se arroga el derecho de aplicar ninguna forma especial de derecho - a sus funcionarios públicos; les obliga a una disciplina de servidores de la misma forma que un señor medieval gobernaba a su familia, criados o un industrial del siglo XIX a sus empleados (su posición de amo es, a pesar de todo, peculiar puesto que en derecho resulta que la retribución de un - funcionario de la Corona, y no debe considerarse como una compensación por servicios, sino como un pago que le capacita para llevar a cabo sus debe-- res). Es decir, que la Corona no puede ser demandada por ruptura de contra

(23) "La Administración Central en Gran Bretaña".

W.J. MACKENZIE y J.W. GROVE. Estudios Administrativos del Centro de - Formación del Perfeccionamiento de Funcionarios. Pág. 36.



to de servicios y por lo tanto las cuestiones que atañen al Servicio de la Corona muy pocas veces se han decidido ante los tribunales. El Servicio -- Civil Británico se diferencia de la mayoría de los europeos en este aspecto y por su carácter histórico. En Francia y Alemania los funcionarios y - Beamten está sujetos a derecho especial (al igual que en nuestro país) que les distinguió de los ciudadanos ordinarios, tan claramente como si fueran miembros de las fuerzas armadas, no hay ambigüedad acerca de su estado. Al mismo tiempo los Servicios Civiles europeos poseen una tradición de unidad impuesta por la personalidad de los monarcas reformadores, que crearon sus propios Servicios Civiles de la Corona, o por la doctrina del Estado de Revolución Francesa, una indivisible que actúa a través de 3 poderes, uno de los cuales el ejecutivo, está atendido principalmente de funcionario -- públicos.

#### Definición general del Servicio Público Británico:

"He aquí la fórmula general adoptada sobre el Servicio Civil por la Comisión Real de 1929-31 (La Comisión Tomlin, informe párrafo 9):

- Como definición de trabajo los funcionarios públicos, se suele emplear la siguiente: aquellos servidores de la Corona, distintos de los de cargos políticos o judiciales que están empleados en una condición civil y cuya remuneración es pagada en su totalidad directamente de fondos votados por el Parlamento"(24)

(24) La Administración Central en Gran Bretaña.

W.J.MACKENZIE y J.W. GROVE.- Estudios Administrativos. Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Págs. 37 y 38.

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SERVICIO CIVIL INGLES.

Durante más de cuatrocientos años los cargos en Gran Bretaña, se distribufan por los políticos entre sus protegidos. Con la reforma electo-  
ral de 1832, en la cual el viejo régimen de los terratenientes dejó paso  
a los del régimen industrial -se acabó en gran medida con el favoritismo-.

Puede afirmarse que la historia del Servicio Civil, se inicia en  
1853 con las reformas de Macaulay para ingresar en el Indian Service, con-  
sistentes en la realización de exámenes de carácter universitario. Es de -  
notar que Macaulay se inspiró para esta reforma en los principios milita-  
res de Bentham.

Sus propuestas fueron tan acertadas que, incluso hoy en día, los  
exámenes para las clases superiores del Servicio Civil difieren muy poco  
de aquellos. No obstante, al tratar de ponerlas en práctica en la Adminis-  
tración insular se produjo una fuerte oposición. El favoritismo continuó,  
a pesar de todo, durante bastante tiempo, aunque más atenuado y, tanto la  
capacidad de los funcionarios como la eficiencia de la Administración ---  
siguó siendo muy desigual.

### a). Informe "TREVELYAN-NORTHCOTE" (25).

En 1854, a petición del Gobierno, Sir Charles Trevelyan y ---  
Sir Stafford Northcote, publicaron su conocido informe sobre  
la reforma del Servicio Civil (antes y después de ser sometido  
al Parlamento, la Tesorería envió este informe a 38 eminen-  
tes personalidades del país, funcionarios, profesores, cléri-

(25) "LA ADMINISTRACION CENTRAL EN GRAN BRETAÑA". W.J. MACKENZIE y J.W. --  
GROVE. Editado por El Centro de Estudios de Perfeccionamiento de Fun-  
cionarios. 1a. Edic. 1978. pág. 88-89.

cos, etc., solicitando su parecer. Las opiniones recogidas -- forman un libro de más de 440 páginas, el cual fué presentado al Parlamento en 1855). Sin embargo, se sigue considerando -- como una pieza fundamental de la organización de aquel.

El informe recomendable:

- 1.- La división del Servicio Civil en dos clases, que comprendieran a los que desempeñasen un trabajo intelectual (encomendado a funcionarios entre los 19 y 20 años) y un trabajo manual (con personal entre los 17 y 19 años).
- 2.- Que las oposiciones fueran libres para todos y los ascensos por méritos.
- 3.- Que desaparecieran las barreras entre unos y otros Departamentos ministeriales, a fin de lograr el desarrollo de un solo servicio, en lugar de la pluralidad de los existentes, lo --- cual iba implicando en lo que se hacía en las otras propues--tas y,
- 4.- La creación de un órgano central examinador que convocara --- periódicas para ambas clases.

El plan de Northcote y Trevelyan, aunque fué apoyado en los medios educativos e intelectuales de la época, se implantó en contra de la fuerte oposición de los Departamentos, los cuales sostenían que un sistema central de reclutamiento de funcionarios menoscababa -- la eficiencia de los mismos, puesto que los Ministros sólo asumi--rían la responsabilidad por los actos de su personal si lo eligían por sí mismos (Edward Bridges, 1953).

b). Creación de la "CIVIL SERVICE COMMISSION".

En 1855 se dió el primer paso importante en este camino, al crearse esta Comisión, con el fin de supervisar los exámenes de ingreso establecidos por los Departamentos para ciertos empleos, comprobar que los funcionarios designados por los Ministerios reunían los requisitos de edad y salud y poseían los conocimientos necesarios para el desempeño de su cargo. En 1870 la Treasury abolió el favoritismo por orden dentro del consejo adoptó las oposiciones libres como método de ingreso y estableció las 2 clases de Trevelyan y Northcote que propusieron. Más todavía quedaba lejos el ideal de un Servicio Civil unificado.

c). "PLAYFAIR COMMISSION".

Se nombró esta comisión en 1874 para efectuar la selección y clasificación de funcionarios, sus traslados entre Departamentos y la colocación de temporeros. En su informe de 1875 fijó el ingreso a los 17 años para la clase superior, a través de un primer examen, seguido de un examen de mayor competencia y especialización, aunque la selección reservaba al jefe del Departamento.

d). "RIDLEY COMMISSION" (1886-1890).

El informe que presentó en 1886 sirvió de base para la organización del Servicio Civil, hasta que estalló la Segunda -- Guerra Mundial. Mantuvo la división en dos clases, aunque reduciendo el número de componentes de la primera. El ingreso en la misma lo limitó a universitarios sobresalientes y defi

nió, oponiéndola a la de empleados (inferior), que dividió en 3 categorías.

Sus reformas se fueron introduciendo gradualmente en la Administración.

e). "MAC DONELL COMMISSION".

Esta Comisión actuó de 1912 a 1915. Las reformas que propuso hubieron que aplazarse porque a los pocos días de aparecer - el informe que las contenía, estalló la guerra, la cual, con sus exigencias alteró el sistema ingresando hombres de negocios para dirigir los Departamentos de Guerra, que introdujeron las ideas nuevas y vigorosas en el Servicio Civil.

Esta Comisión subrayó la conveniencia de diferenciar los distintos tipos de personas que la Administración necesita, apareciendo en consecuencia 3 clases definidas por el nivel cultural de sus componentes: universitarios, secundario y elemental, destinadas a desempeñar diferentes clases de trabajo administrativo. La jerarquía de cada una venía determinada - así más que por subordinación por el criterio de la división del trabajo.

f). "EL GLADSTONE COMMITTEE".

Propuso en 1920 para el Servicio Civil, análoga estructura -- que la sugerida en el informe de MacDonell. Mas la propuesta se orilló ante la creación del National Whitley Council (Orga nismo partidario sindical) y de un comité de Reorganización - para adaptar al Servicio Civil las circunstancias de la -----

posguerra. Este Comité en un informe del 17 de Febrero de -- 1920, publicó las reformas más convenientes para reformarlo.

g). "TOMLIN COMMISSION".

Del acierto con que el Comité de Reorganización llevó a cabo su labor, nos da la idea el hecho de que la Comisión Tomlin, nombrada en 1929 y que informó 2 años después, no pudiera en contrar apenas nada criticable, admitiendo las clases que -- propuso el Comité y que fueron 3 principales; la Clerical, - Ejecutiva y Administrativa, cada una dividida en categorías. A estas añadió una inferior denominada la Writin Assistant - Class. Desde entonces se les conoce a todas ellas con el nombre de la Tresury.

ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL SERVICIO CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA (26).

Los Estados Unidos de Norte América constituyen sin duda alguna, la columna vertebral de la economía mundial y esto se debe, entre otros factores determinantes, al grupo de instituciones y organizaciones de servidores públicos que constituyen la Administración Norteamericana.

En seguida se darán algunos aspectos importantes de la administración de los Estados Unidos de Norte América que cuentan, como otros países adelantados en estas cuestiones, con un servicio civil o servicio público de carrera, el cual de deslindó desde su formación de la siguiente manera:

- El agrupamiento preliminar comprendía grados y servicios definiéndose un servicio como "la más amplia división de funcionarios y empleados relacionados" y un grado como "una subdivisión de un servicio, incluyendo aproximadamente las mismas condiciones básicas de tipo personal y la misma compensación basándose la distinción entre grados en diferencia de importancia, dificultad, responsabilidad y valor de trabajo".

Cinco fueron los servicios que se fijaron.

El servicio profesional y científico está actualmente dividido en 9 grados, el subprofesional en 8, el oficinesco, administrativo y fiscal en 16; el de custodia en 10; el mecánico oficinesco en 4.

(26) "ADMINISTRACION PUBLICA". DWIGHT WALDO, Edit. Trillas. 1a. Edic.

México 1977, Pág. 305.

Los deberes propios de cada uno de esos grados están definidos - en la Ley y a cada grado se le asigna una línea de salario.

Dentro de esta estructura, los clasificadores federales se habían formado según los deberes de cargos o posiciones personales. La división - en servicios no les puso especial dificultad, ya que significa simplemente la agrupación de series de ocupaciones similares. Pero la agrupación en -- grados tropezaba con más inconvenientes, pues significa que los límites -- superiores e inferiores de las clases que ellos establecieron, había de - coincidir con las fronteras de los grados arbitrarios a fin de que la compensación pudiera ser apropiada. En otras palabras, había de fijar escalones de ascenso de la misma forma para todos los grupos de ocupaciones en un servicio, aún cuando el servicio en sentido común y la práctica exterior pudieran aconsejar escalones de diferentes alturas.

Pero esos inconvenientes no afectaron al método de clasificación por combinación en lugar de una clasificación por división.

#### Crítica de la Clasificación Norteamericana.

Una teoría errónea innecesario es decir que toda teoría que parta del supuesto de que pueden los hombres ser tratados de la misma manera que las cosas es sumamente discutible. Si bien los aprovisionamientos y el --- equipo pueden ser de acuerdo a especificaciones fijas, no ocurre lo mismo con los hombres. Como acertadamente dijo el Profesor Graham:

..."La teoría que sostiene un plan de clasificación consiste en - que se elige a una persona para un cargo concreto o una estrecha línea de desarrollo y que la organización debe pagar no -- por el hombre sino por el cargo. Pero cuando se tienen en con-



sideración las más altas posiciones dentro de la escala directa, es difícil separar al hombre de la posición o cargo. Son sus cualidades las que hacen el cargo; tiene grandes -- responsabilidades totalmente definidas. Pero su manera de -- trabajar o los pasos que dé para cumplir con sus responsabilidades, son cosa determinada precisamente por su propia -- personalidad y por sus hábitos"....(27).

Debe por tanto, rechazarse la noción de que tenga valor alguno - el establecer especificaciones de clases por índole de trabajo.

(27) Administración Pública: La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros aspectos. Ed. Trillas. Dwight Waldo. Págs. 305, 306 y 307.

### 3.3 INSTAURACION ACTUAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN NUESTRO SISTEMA.

Las garantías para el trabajador mexicano, fueron la resultante de un estudio comparativo e íntegro de las exigencias de nuestro medio, - lo mismo en el orden de la justicia social distributiva que en el de un concepto moderno sobre la economía del Estado. El obrero, el trabajador en general, es factor de primera importancia en desarrollo de la vida pública y a su mejoramiento físico, a su elevación espiritual y a la prolongación de su vida, deben concurrir políticamente a través de las normas - que el Estado señale en su interpretación positiva del bienestar público.

Nuestro movimiento revolucionario cristalizó sus aspiraciones -- tratándose de los trabajadores en las bases, que para la legislación obrera, inserto en el artículo 123 de la Constitución de Querétaro.

Como consecuencia, vinieron posteriormente las medidas de apoyo a las bases constitucionales creándose la Ley Federal del Trabajo, que -- creó órganos, definió funciones y reglamentó actividades. Por razones de índole doctrinal y práctica, dada la naturaleza de los servicios que están a su cargo en concordancia con los deberes fundamentales de los órganos -- políticos del Estado, una clase social laborante, la de los servidores del poder Público no quedó incluida en la legislación garantizadora de los derechos; pero el legislador de 1931, al expedir la Ley Federal del Trabajo no olvidó a dicha clase social cuando dijo: -Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan- esto se señala en el Artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo.

Dentro de las propuestas de Reestructuración Administrativa, llevadas a cabo por el C. Presidente de la República Mexicana, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se encuentran las medidas de renovación moral de la sociedad mexicana, a lo cual el Presidente expresó: ... "Así la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México que ha recogido como un compromiso de mi gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en 2 medidas fundamentales que pongo a consideración de esta H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Público de Carrera.

No se pretende que estas medidas sean la solución total y definida a las necesidades que en esta materia demanda la administración pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un periodo de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y las prácticas de control"... (28).

Nos interesa directamente en esta investigación, una de las 2 medidas que se tomarán con el propósito de la renovación moral de la sociedad que se traducirá inicialmente en el ámbito de la Administración Pública, y esta consiste en el establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Público de Carrera. Para lo cual se cuenta con una serie de reformas propuestas por el ejecutivo federal a la Ley Orgánica de la Administración Pública. Dichas propuestas provocarán cambios estructurales que darán

(28) Propuestas de Reestructuración de la Administración Pública. Testimonios y Documentos del Senado. 13 de Diciembre de 1982, Pág. 10.

origen a la creación de organismos nuevos y especializados para la consecución de los fines requeridos en la política de la renovación moral de la sociedad.

También se dará origen a instrumentos y procedimientos que requerirán de un personal altamente calificado, eficiente y honesto, para lo cual se ha dotado a la Secretaría de Programación y Presupuesto de atribuciones que le permitirán integrar y regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal modo que le permitan el establecimiento del Servicio Público de Carrera en el país y que de manera sistemática seleccione, desarrolle, capacite y estimule, premie o sancione, según sea el caso, al personal al servicio del Estado.

Estas facultades que se le confieren a la Secretaría de Programación y Presupuesto las encontramos establecidas en la iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concretamente en el Artículo 32 fracción X.

..."A la Secretaría de Programación y Presupuesto, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- X. Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema de Administración y desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal"...

En este contexto, con el propósito de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos por la Secretaría de Programación y Presupuesto se han venido desarrollando diversas acciones, mediante un mecanismo participativo conjunto con todas dependencias y entidades del Gobierno Federal,

tendientes a racionalizar las estructuras de puestos y de sueldos para dar origen a escalafones funcionales e intercomunicados que sirvan de base al establecimiento del Servicio Público de Carrera. Tenemos pues que los requisitos de ocupación respectivos, su estructura en grupos, ramas y puestos, sientan las bases del sistema escalafonario.

Todos los sistemas de organización establecen con precisión la --- frontera entre los puestos directivos y los puestos de operación; los primeros son responsables, a nivel general, de dar las directrices de ejecución u dictar las normas y las políticas dentro de las cuales deberán llevarse a cabo, todas las acciones que los planes y programas en operación demandan; los segundos son aquellos en quien recae la responsabilidad de ejecutar, conforme a los lineamientos fijados, las acciones que conducen al logro de los objetivos que se pretenden.

Sin lugar a duda aquí se encuentra la frontera natural a la que debe aspirar un Servicio Civil, ya que si bien se cumple con el propósito de garantizar la continuidad de esfuerzos para alcanzar las metas trazadas y la conservación de experiencias valiosas, se preserva para la administración en su más alto nivel, el derecho y la flexibilidad de designar a sus colaboradores para la dirección y conducción de las acciones.

En el caso particular de la Administración Pública en México, -- esta frontera se precisa entre las subdirecciones y las jefaturas de departamento; por tanto se propone que el nivel jerárquico de alcance del Servicio Civil de Carrera en México sea hasta jefes de departamento.

Dentro de las acciones tendientes a la implantación del Servicio Civil de Carrera en nuestro sistema, se encuentran las encaminadas a hacer

una serie de reformas en los diversos dispositivos legales que al respecto existen y servirán de base. Todas estas medidas que se están tomando, se han hecho con el propósito de agilizar aquellas partes de la Administración y sobre todo en materia de personal, que quedarán enmarcadas dentro del contexto legal del Servicio Público de Carrera.

En cuanto a estos cambios o reformas encontramos las que se han llevado a cabo con los artículos 5°, 8°, 20 y 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, todas ellas tendientes a racionalizar los procesos de administración de personal.

Teniendo así que en el Artículo 5° de la ya citada ley, se suprime una enumeración casuística de cuales eran los trabajadores de confianza para ahora hacer una enumeración referente a cuales serán las funciones de confianza.

En el Artículo 20 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se hace referencia al Catálogo de puestos, donde se consignan cuáles son los requisitos y funciones inherentes a los puestos que se mencionan en dicho catálogo.

También se ha llevado a efecto las reformas a los Artículos 108 y 114 constitucionales con el propósito de establecer cuáles serán los sujetos de Responsabilidad dentro del Servicio Público de Carrera en México.

Otro instrumento legal del Servicio Civil, es el tabulador de --- sueldos, en este instrumento se pretende terminar con la anarquía de sueldos en el Gobierno Federal, para lo cual se establece el sueldo por categorías. Los catálogos de Puestos y Tabuladores, permiten el establecimiento de escalafones funcionales con líneas de ascenso intercomunicados, con lo

que se sientan bases sólidas para la implantación del Servicio Civil de Carrera.

El sistema que se desea implantar de Servicio Público de Carrera descansa en los siguientes principios;

- 1°. Principio de a trabajo igual corresponde salario igual. Lo -  
cual se ve reflejado en el sistema de Tabuladores y Salarios.
- 2°. Principio de puestos y no de personas, lo que hace la clasifi-  
cación más objetiva e imparcial. Para ello se está trabajando  
en un catálogo de puestos de la Administración Pública Fede--  
ral.
- 3°. Principio de estabilidad en el puesto. Esta estabilidad del -  
servidor público depende en gran parte de los recursos de que  
disponga para apelar en caso de que su destitución no se ajus-  
te a la ley. También depende del grado de autoridad que la --  
ley le otorgue al organismo de apelación.

Por simple definición, toda potestad política es de carácter pú-  
blico. Aún el derecho privado tiene ese carácter, ya que se resuelven por  
un lado intereses entre los particulares, por otro, se trata de un derecho  
fijado por el Estado. Las funciones y potestades de los organismo públicos  
se fijan en la norma suprema del Estado, es decir, las instituciones esta-  
tales modernas son regidas por el derecho público. Su reglamentación inter-  
na, por los reglamentos especiales. Las autoridades en sus cargos políti-  
cos y los funcionarios o servidores públicos en sus cargos técnicos, actúan  
dentro de las atribuciones conferidas por sus superiores o, en el caso del  
servidor público, ateniéndose fundamentalmente, a los derechos y obligacio-  
nes reglamentarias.

En los regímenes de tipo presidencialista, como en nuestro caso, el jefe del ejecutivo quien nombra a sus colaboradores, titulares en los altos puestos técnicos de los departamentos oficiales. La continuidad del trabajo apunta que en los segundos puestos de las autoridades y en los -- primeros de los servidores públicos no haya cambios personales.

Los estatutos y reglamentos de los Servidores Públicos son un -- freno contra el abuso de sustituciones, por compromisos políticos de las nuevas autoridades.

Pero la inamovilidad puede ser un arma de dos filos, ya que puede propiciar la desobligación y el abandono de las ocupaciones, así un exceso de reglamentos acaba por mecanizar al servidor público, mermando su iniciativa propia. Pero por otro lado frena el abuso de autoridad por parte del servidor público hacia los particulares.

La inamovilidad del puesto dentro del servicio público, requiere de un personal con alto grado de preparación dentro de la administración pública así como de una madurez cívica, y que disponga de un amplio margen de actuación para que así y de esa manera su labor dentro del servicio --- público de carrera sea en beneficio de éste.

A fin de dar cabal cumplimiento a las obligaciones mencionadas, el Reglamento interior de la S.P.P. vigente a partir del 26 de Enero de - 1983, dispuso la creación de la Dirección General del Servicio Civil, la que a través de sus diversas atribuciones participa en la planeación, programación y presupuestación de los recursos humanos del Gobierno Federal con el fin principal de motivar y capacitar al trabajador para que éste a su vez presta el Servicio adecuado en las mejores condiciones y con el mayor grado de eficiencia.



Dentro de estos lineamientos, la Dirección General del Servicio Civil, se aboca a la atención del elemento humano mediante la aplicación de las mejores técnicas sobre las relaciones humanas que conduzcan a la elevación de la productividad.

La Dirección General del Servicio Civil estará estructurada de la siguiente manera: órgano de asesoría, Secretaría Particular y oficina de Control de Gestión. De las anteriores se desprenderán una serie de --- Direcciones que a su vez se reamplificarán en subdirecciones y éstas darán lugar a departamentos. Todos los anteriores con el propósito de prestar - ayuda técnica y legal, cada una en punto determinado sobre algún aspecto del Servicio Civil.

#### DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL.

Tiene como objetivo, racionalizar todos los procesos de Administración de personal al Servicio del Estado, llevando a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propicar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidor público.

#### ASESORIA.

Su objetivo principal es el de apoyar al C. Director General mediante el análisis de los estudios y proyectos que le sean presentados -- o requeridos, elaborando los comentarios y observaciones en forma eficaz y oportuna para asegurar una adecuada toma de decisiones.

#### SECRETARIA PARTICULAR.

Esta tendrá que apoyar el desarrollo de las actividades de la -- Dirección General atendiendo los asuntos y trabajos encomendados, con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus atribuciones.

## OFICINA DE CONTROL DE GESTION.

Esta, vigilará y dará cumplimiento al estado que guarden los programas que le competen a la Dirección General, elaborando los reportes, -- comentarios y observaciones en forma oportuna para asegurar el cumplimiento de éstos.

Cada tipo de empleo tiene sus atractivos propios y ofrecen ventajas que quienes buscan trabajo deben pensar y considerar. Es generalmente admitido que las mejores oportunidades de ganancias y beneficios se hayan en el sector de la empresa privada con más frecuencia que en el servicio público. Esto sin embargo está compensado por un número de ventajas que -- sólo se encuentran en el servicio público, tales como seguridad, prestigio y oportunidad de mayores realizaciones en los aspectos intelectuales o social. Los servicios de carrera son, por definición, la creación de -- una de las condiciones que capacitan al gobierno para competir ventajosamente con la empresa privada en la obtención del personal necesario para llegar al logro de sus fines (29).

En el término "Servicio Público de Carrera" ha sido señalada por sus detractores como la creación de una muralla aisladora para proteger -- la incapacidad de los servidores públicos (30). Desde luego ésta es una -- afirmación maliciosa y perjudicial porque tiende a desacreditar los esfuerzos dirigidos al mejoramiento del servicio civil y al establecimiento del sistema de méritos y otras medidas de progreso en este sentido.

(29) E.P. LABERGE "ADMINISTRACION DE PERSONAL" serie Aspectos humanos

(30) de la Administración. editado por ESAPAC. San José de Costa Rica

Octubre de 1965. pág. 9.

Es posible que en su entusiasmo algunos propulsores de la reforma que implantará el servicio público de carrera, hayan proporcionado a quien lo adversan los argumentos que luego se volvieron contra de ellos mismos. Es posible que se hayan hecho interpretaciones demasiado rigurosas y que se hayan expresado pretenciones excesivamente optimistas con respecto a los servicios de carrera que hayan sido la causa de los movimientos reaccionarios.

Una actitud más flexible y razonable no sólo evitará estos ataques sino que mantendrá al servicio civil mejor calificado para competir con las posibles ofertas del sector privado.

Los servicios de carrera deben ser considerados como la oportunidad ofrecida a un individuo de trabajar toda su vida al servicio del Estado en las mismas condiciones, más o menos, en lo que haría en la industria privada. Es una oportunidad que el interesado precisa considerar al hacer su aprendizaje en los centros de enseñanza y al hacer su elección cuando alcanza la madurez. Un buen funcionario civil ha de ingresar al servicio con una buena instrucción básica que deberá ir aumentando por estudios -- posteriores, pero principalmente, con la experiencia adquirida. Un sistema auténtico de servicio de carrera debe proporcionar a los empleados --- esta oportunidad así como la de alcanzar puestos superiores.

## CONCLUSIONES.

- La organización de los servicios públicos, así como todas aquellas actividades de carácter público que corren exclusivamente por cuenta de la Administración Federal, no son actividades que sean prestadas únicamente por el Estado, la organización del servicio no es competencia del concesionario. Encontrando de esta manera, que el servicio, es una de --- tantas maneras o formas de intervenir el Estado.

- Es preciso y necesario que el Estado controle y vigile la prestación de los Servicio- Públicos, aunque como ya se mencionó no los preste de manera directa en algunas de las veces. Esa necesidad viene y es forzoso que se dé, porque la función administrativa constituye un medio de control social.

- La función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo es decir, es el medio de realizar la actividad del Estado y a su vez la Administración Pública es la acción del Estado.

- La organización de la Administración Pública es importante para el éxito del desarrollo económico en todas las fases de preparación y ejecución, todo esto requiere de flexibilidad en la Administración. Y esta ha de modernizarse de suerte que satisfaga las exigencias del plan. La Reforma Administrativa debe ante todo, consistir en incrementar la eficacia del personal que a su vez se reflejará en eficacia de una mejor Administración Pública por parte del Estado.

1

- La burocracia moderna es la médula del sistema de poder en el -- Estado y la esencia de la continuidad de los regímenes políticos contemporáneos y del derecho por ellos creado. Nunca ha estado más cerca el poder del derecho y ello gracias a la burocracia que a la vez que ha neutralizado en cierta medida las desatadas energías dl poder, que en alguna época se han dado. Por ello es de vital importancia que se genere la Reforma -- Administrativa.

- El proceso de actualización de la Administración Pública en México, requiere de la urgente implantación del Servicio Civil de Carrera, -- por constituir este la respuesta viable y amplia que a través de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal de México, para lograr a corto, mediano y largo plazo la adecuación eficaz a las exigencias de la época.

- Al implantarse el Servicio Civil de Carrera, una de las tantas - pero quizá también una de las más importantes consecuencias que acarreará, es que se le proporcionará al Servidor Público seguridad y estabilidad en el trabajo, empleo, cargo o comisión que desempeñe, propiciando de esta manera su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad social a la que pertenece.

- Al estimular en el Servidor Público el deseo de superación cons-- tante en el Servicio Público mediante el establecimiento de una carrera de Servidor Público, basada en escalafones e intercomunicados y programas permanentes de capacitación que eleven su nivel profesional y cultural, redundara en una administración pública sana y eficiente.

- El rendimiento y buen desempeño de un trabajador está en función de sus conocimientos, aptitud y experiencia para desempeñar un puesto, ---

pero también y de manera muy importante influye su adaptación al medio de trabajo, es decir, su capacidad de relacionarse con todos los niveles de la organización en la que va a prestar sus servicios. Esto último no puede ni debe ser medido a través de procesos de selección de carácter general, es algo en que el empleador debe evaluar en una relación directa con el empleado.

- El reajuste de situaciones laborales en cuanto se refiere al plano de retribuciones y de clasificación del personal, constituyen sin duda alguna, al igual que la implantación del sistema escalafonario, el cimiento y las bases para edificar un servicio de carrera adecuado a las necesidades del país.

- La nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, constituye un paso definitivo dentro del movimiento de la Reforma Administrativa, ya que con su aplicación se pretende establecer los límites de actuación de los servidores públicos y punto muy importante se establecen los organismos encargados de la vigilancia y cumplimiento de las atribuciones conferidas a los servidores públicos.

- Nos inclinamos a decir que al implantarse el Servicio Civil de Carrera, uno de los objetivos más importantes para el Estado debe ser lograr mediante estímulos apropiados, una actitud positiva de los trabajadores hacia las dependencias en que presten sus servicios; esto implica el suficiente desarrollo de las tareas que les son encomendadas, el cabal cumplimiento de las metas que les son establecidas y la buena marcha de los planes y programas en que participan, dentro del marco definido por el Plan Global de Desarrollo.

La experiencia de otros países nos muestra que por una ausencia de estímulo o por una inadecuada aplicación de estos, el personal que ha adquirido su inamovilidad se torna ineficiente y apático, lo cual perjudica en forma directa los intereses del Estado y desvirtúa los objetivos -- fundamentales de un Servicio Civil de Carrera.

Un buen cuerpo de funcionarios es el mejor instrumento de Gobierno, así como un personal inepto es una remora para el desarrollo de la -- política mejor concebida.

Establecer en México un Servicio Civil de Carrera, es una necesidad urgente si deseamos forjar un futuro sólido, tomando como base y ejemplo las experiencias del pasado y del presente, pero que al mismo tiempo el modelo por implantar tiene que surgir como producto de una técnica matizada y adecuada a nuestras peculiaridades y no como en otras ocasiones en las que se ha tratado de implantar el modelo total que se practica o llevaron a cabo en distinta época o diferentes países, cuyo modelo puede resultar más o menos adecuado o satisfactorio para otros medios, pero que por necesidad fracasarían en el nuestro.

Es de gran importancia para que al implantarse el Servicio Civil de Carrera, cumpla con los objetivos y metas para los cuales ha sido concebido que se implante un órgano o comisión que se encarque de llevar a cabo el control total de vigilar y regir la función pública a través del Servicio Público de Carrera. Todo lo anterior se desprende de las experiencias vividas en otros países como lo fué la implantación del Estatuto de 1918 en España. Para lo cual es preciso recordar que ya es un lugar común, decir que el fracaso del Estatuto Administrativo de 1918 se debió a la -- falta de un organismo rector de la función pública de este país.

Todas las acciones tendientes y que demanda la implantación del Servicio Civil de Carrera, requieren independientemente de la aplicación de técnicas modernas en materia de administración de personal, de una labor eficaz de concientización de los Servidores Públicos a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para --- obtener de ellos mediante un cambio de actitud su participación directa en el logro de este primordial objetivo.

- La carrera administrativa es una aspiración de los gobiernos, - que se han percatado de la necesidad inaplazable de una administración -- efectiva que ponga en marcha los programas de desarrollo económico y social para el cual se requiere personal debidamente preparado, adiestrado y es--pecializado en las distintas tareas que se le encomiendan. Para obtener - dicho personal los gobiernos deben garantizar a los elementos idóneos un - margen suficiente de continuidad, seguridad y permanencia en sus puestos, creando los incentivos suficientes para hacer atractiva la carrera adminis--trativa. Así tendremos, que desde un punto de vista sociológico, que el - individuo es el elemento principal de toda sociedad, y que de la utiliza--ción efectiva de ese recurso humano, depende el éxito o fracaso de toda la sociedad. Los planes o proyectos mejores, si deja de tener en cuenta o dar consideración suficiente al aspecto humano de la sociedad, a la larga no podrá alcanzar sus objetivos, aunque todos los demás aspectos estén correc--ta y adecuadamente trazados. La administración del personal tiene por obje--to el manejo y resolución de los problemas humanos en una organización.

Los individuos como entes sociales, en su funcionamiento, están sujetos a ciertas leyes y normas; leyes de la naturaleza humana y de la --psicología. Los seres humanos tienen aspiraciones y ambiciones, temores y



complejos. Unos individuos son diestros e inteligentes otros por el contrario, son perezosos limitados de visión y torpes. Y son estos últimos los que entorpecen el éxito en la persecución de los objetivos trazados por la sociedad a la cual pertenecen. Socialmente hablando, la reforma administrativa se torna en un concepto que precisa comprensión de los aspectos humanos de la sociedad y en el caso concreto de la organización burocrática y su objeto es introducir en la administración pública un elemento destinado a aumentar la productividad y la eficiencia del trabajo por medio del establecimiento de mejores relaciones humanas que se contemplan con la introducción al sistema, del servicio público de carrera.

- Desde un punto de vista sociológico, debemos darnos cuenta que la administración pública tiene cada día un papel más importante o protagónico en el desarrollo de la sociedad circundante, a medida que los papeles y grupos dentro de esa sociedad, se diferencian más. Al diferenciarse reclaman de la administración pública una función cada vez más fecunda de integración así como de complementación y suplementación de aquellas actividades que siendo esenciales para el desarrollo nacional no son lo suficientemente atractivas para ser encaradas por los integrantes del complejo privado nacional. Siendo esta una de las razones por las cuales la administración pública no puede ser un ente pasivo, tiene que anticiparse a las necesidades en formación por las circunstancias actuales por las cuales atraviesa nuestra sociedad, como lo es la crisis económica en la cual nos encontramos inmersos, ahora más que nunca nuestras instituciones deben de sufrir un cambio en sus estructuras y fundamentos, en el caso concreto la administración pública y su función administrativa.

Cambios que serán propicios y acertados como lo es la implantación del servicio público de carrera. Ya que con sus establecimientos se depurará uno de los sectores sociales de mayor influencia en lo social de la vida de una nación como lo es la burocracia. Debido a lo anterior, por los objetivos que persigue el servicio público de carrera, a que solamente la función administrativa se llevará a cabo, por aquellos individuos que demuestren más capacidad y busquen constantemente su superación, dentro de un -- marco de justicia y seguridad social. Viéndose fortalecida de esa forma -- esa estructura social, beneficiándose al mismo tiempo el resto de los componentes de nuestra nación.

- La tarea principal de la sociología es la de describir tipos -- puros e ideales de fenómenos sociales y deducir de ellos las funciones, -- efectos, méritos y defectos típicos de las instituciones sociales y de las formas de control social.

La construcción de tipos puros e ideales no es la única tarea o - función del sociólogo. Tiene que hacer también un análisis causal descriptivo de los fenómenos y acontecimientos sociales.

Así veremos que ciertos fenómenos sociales muestran algunos resultados específicos. Por ejemplo, una institución como la burocracia produce en general determinados efectos en la estructura de la vida social, política y económica de una nación.

Bien sabemos que la función administrativa pública es tarea de la burocracia y desde un punto de vista administrativo lo que se pretende con ella es la eficacia administrativa. Pero desde un punto de vista eminentemente sociológico la función administrativa constituye un medio de control social, debido a lo anterior, por las deducciones que preceden a esta conclusión.

Los gobernantes, quienes se encuentran a la cabeza y dirección de nuestra nación, se han dado, a veces, cuenta de que es útil y práctico --- asegurarse de la buena voluntad y cooperación de los grupos de los cuales son responsables, a través de medios que por si mismos generen la participación voluntaria y el interés de la estabilidad y prosperidad públicas. Así de esta manera la sociología con fundamento en el estudio histórico y social de los hechos nos demuestra qu no hay mejor medio de conseguir la --- cooperación leal de las masas y que por consecuencia lógica acarreará la - estabilidad política y económica de una nación o sociedad, que a la comunidad política se le dé y cuente con un orden jurídico que defina los dere-- chos y deberes de cada uno y proporciona a todos un mínimo de seguridad -- personal, y en un plano de interés nacional quienes gobiernen y dirigen -- nuestra sociedad mantendrán un mayor control de ésta.

Intimamente relacionada con lo anterior está la imponderable conveniencia de un régimen de servicio público de carrera, al evitar al gran grupo social que forman los servidores del Estado y sus familia corran el riesgo de verse privados de sus ingresos por los vaivenes de la política.

Quizás la más grande de todas las ventajas que producirá el servicio público de carrera, sea su definitivo impacto en el adecentamiento de la política. Habiendo un régimen de servicio público de carrera consolidado, sólido y respetable se acabará con la clase social de parásitos - que se meten en la política, para ver si "les dan un puesto". La sociología así verá, que la política especialmente la electoral, será dignificada. No haciéndose ya para repertir puestos, sino que deberá atender a fines más altos.

Desde un punto de vista eminentemente social podemos concluir que la importancia y conveniencia de un régimen de servicio público de carrera, están en el hecho de que el servicio público de carrera es el mejor --

modo que tiene el Estado de perfeccionar la función pública, y por lo tan  
to, de alcanzar sus fines sociales.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBI FERNANDO -"TRATADO DE LOS MODOS DE GESTION DE LAS CORPORACIONES LOCALES" Edit. AVILAR. 2a. Edic. 1960 MADRID, ESPAÑA.
- BODENHEIMER EEGAR -"TEORIA DEL DERECHO" Edit. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. 1a. Edic. 1942, MEXICO.
- DWIGHT WALDO -"ADMINISTRACION PUBLICA". Edit. TRILLAS. 1a. Edic. 1977, MEXICO.
- ESTRADA M, MANUEL -"ADMINISTRACION FUNCIONAL". PUBLICACIONES UNIVERSITARIAS, FAC. CIENCIAS POLITICAS Y ECONOMICAS (serie de estudios # 41) 1a. Edic. 1974.
- FRAGA GABINO -"DERECHO ADMINISTRATIVO". Edit. PORRUA, 20a. Edic. 1980, MEXICO.
- JEZE GASTON -"PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO". T. I y II. Edit. DE PALMA. 3a. Edic. 1948, BUENOS AIRES.
- W.J. MACKENZIE Y J.W. GROVE. -"ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS". PUBLICACIONES DEL CENTRO DE FORMACION Y PERFECCIONAMIENTO DE FUNCIONARIOS. 1a. Edic. 1978, MEXICO.
- SERRA ROJAS ANDRES -"DERECHO ADMINISTRATIVO". T. I y II, --- Edit. PORRUA. 12a. Edic. 1983, MEXICO.

PICHARDO PAGAZA IGNACIO

- "10 AÑOS DE PLANIFICACION EN MEXICO". --  
(ensayos) Edit. por INAP. MEXICO, 1974.

LABERGE

- "ADMINISTRACION DE PERSONAL" Editado por  
ESAPAC. Sn. José de Costa Rica. Octubre  
de 1965.

#### PUBLICACIONES Y REVISTAS.

ANSON OLIART FRANCISCO

- REVISTA N° 74 DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA  
(MADRID, ESPAÑA). ARTICULO: LA FUNCION --  
PUBLICA EUROPEA.

ANSON OLIART FRANCISCO

- REVISTA N° 61 DOCUMENTACION ADMINISTRATI-  
VA (MADRID, ESPAÑA). ARTICULO: LA DOCTRI-  
NA CIENTIFICA ESPAÑOLA EN TORNO DE LA ---  
FUNCION PUBLICA.

ANSON OLIART FRANCISCO

- REVISTA N° 74 DOCUMENTACION ADMINISTRATI-  
VA (MADRID, ESPAÑA). ARTICULO: EL MANDO -  
EN LA FUNCION PUBLICA.

BAQUE HORACIO

- REVISTA XL. REVISTA DE DERECHO PUBLICO Y  
PRIVADO (MONTEVIDEO, URUGUAY). ARTICULO:  
DE LA PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LOS --  
DERECHOS A LA CARRERA ADMINISTRATIVA.

MELINKOFF RAMON V.

- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, ARTICU-  
LO: EL PROBLEMA POLITICO DE LA ADMINISTRA-  
CION PUBLICA. (UN INSTRUMENTAL METODOLOGI-  
CO).

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y  
PRESUPUESTO.

SENADO CAMARA DE ORIGEN.

- PROGRAMA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO. 1982.
- PROPUESTAS DE REESTRUCTURACION DE LA --- ADMINISTRACION PUBLICA. 13 DE DICIEMBRE DE 1983.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO. N° 29, JUEVES 12 DE ABRIL DE 1934. TOMO LXXXII.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO. N° 30, LUNES 5 DE DICIEMBRE DE 1938. TOMO CXI.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO. N° 34, JUEVES 17 DE ABRIL DE 1941.  
ESTATUTO DE TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO. N° 48, 28 DE DICIEMBRE DE 1963.  
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO REGLAMENTARIA, DEL ARTICULO 123 APARTADO B.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO: N° 36, LUNES 5 DE DICIEMBRE DE 1960. TOMO CCXLIII.
- DIARIO OFICIAL. MEXICO. N° 43, 28 DE DICIEMBRE DE 1963. TOMO CXL.

## LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.
- DECRETO QUE ESTABLECE REFORMA Y ADICIONA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- DECRETO DE REFORMAS AL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.