



Universidad Nacional Autónoma
de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A C A T L A N

"Anteproyecto de Ley de Servicio
Civil para los Servidores Públicos
Municipales"



7535974-2

T E S I S

Que para obtener el Título de

Licenciado en Derecho

p r e s e n t a

Damián Buenaventura Ruiz Aguado

M-0035975



Acatlán, Edo. de Méx., 1986



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

D E D I C A T O R I A

- A mis padres por su comprensión y apoyo por haberme enseñado a hacer peldaños de escalones rotos para subir y llegar al fin propuesto y ser de esta manera un profesionalista responsable para beneficio de la Sociedad.

Sres. Jose Damian Ruiz Rios.
Margarita Aguado de Ruiz.

- A mi esposa por su paciencia y respaldo.
- A mis hijos David y Brenda en quien deposito mi Esperanza.
- A mis hermanos a quien exhorto a seguir adelante.
- A mis amigos quienes me impulsarán a seguir con paso firme.
- A mi padrino Mario Castañeda, quien es ejemplo a seguir.
- Al personal docente de la E.N.E.P Acatlan quienes de una u otra forma contribuyen a formar profesionistas para el engrandecimiento del país.
- A la Universidad Nacional Autonoma de México por haberme dado la oportunidad de lograr ser profesionalista para beneficio de la Sociedad.

" ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIO CIVIL PARA LOS
SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES "

PREFACIO

CAPITULO PRIMERO

LA ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Forma de organización del Estado. | 1 |
| 1.2 | Estado y administración pública. | 7 |
| 1.3 | Antecedentes históricos del federalismo. | 12 |
| 1.4 | Principales rasgos del federalismo. | 19 |
| 1.5 | Fortalecimiento del Pacto Federal. | 26 |

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

| | | |
|-----|---|----|
| 2.1 | Nociones sobre la burocracia. | 32 |
| 2.2 | Elementos de la administración de personal público en México. | 35 |
| 2.3 | Marco jurídico de la administración de personal público. | 41 |
| 2.4 | Clasificación de los servidores públicos. | 43 |

M-0035975

CAPITULO TERCERO
EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN MEXICO

| | | |
|-----|---|----|
| 3.1 | La noción de servicio civil. | 48 |
| 3.2 | Los dos modelos de servicio civil. | 50 |
| 3.3 | Características del servicio civil en México. | 61 |
| 3.4 | Marco jurídico del servicio civil federal. | 75 |

CAPITULO CUARTO
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL
AMBITO DEL GOBIERNO ESTATAL

| | | |
|-----|--|----|
| 4.1 | El servicio civil en el gobierno estatal. | 80 |
| 4.2 | Marco jurídico del servicio civil estatal. | 82 |
| 4.3 | Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno estatal. | 86 |

CAPITULO QUINTO
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL
AMBITO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

| | | |
|--------------------|--|-----|
| 5.1 | El servicio civil en el gobierno municipal. | 91 |
| 5.2 | Marco jurídico del servicio civil municipal. | 94 |
| 5.3 | Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno municipal. | 97 |
| 5.4 | Anteproyecto de Ley de los Servidores Públicos Municipales en México. | 100 |
| CONCLUSIONES. | | 142 |
| BIBLIOGRAFIA. | | 145 |

P R E F A C I O

En la presente tesis, pretendemos enfocar el tema del Servicio Civil de Carrera a nivel municipal, así como hacer una aportación para lograr su posible instrumentación e implantación en la administración municipal nacional. De lograrse lo anterior, los municipios contarán con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia dentro del gobierno municipal, evitándose dentro de lo posible, la improvisación en el desempeño de sus labores.

En el capítulo primero, hacemos un análisis sobre la organización del Estado Mexicano, pues estamos seguros que con este conocimiento, entenderemos lo relativo a la función administrativa en los tres niveles de gobierno.

Por lo que respecta al capítulo segundo, en él nos referiremos a las nociones de burocracia, así como a la clasificación de los servidores públicos y al marco jurídico que los rige.

Lo relativo a: la noción de servicio civil, los modelos de -
servicio civil que existen, y las características del servicio ci-
vil en México, lo trataremos en el capítulo tercero.

En el capítulo cuarto, analizamos el servicio civil en los Es-
tados y lo relativo a la institucionalización en nuestro país, ing
titucionalización que tuvo su auge con Calles.

Finalmente en el capítulo quinto, estudiamos los antecedentes
del servicio civil a nivel municipal; destacando lo importante --
que sería la institucionalización del servicio civil en todos los
municipios del país. Concluimos la investigación con la presenta-
ción del Anteproyecto de Ley de los Servidores Públicos Municipa-
les, siendo nuestro objetivo principal, aportar modestamente un -
granito de arena para lograr que los servidores municipales asegu-
ren particularmente su estabilidad y derecho a la carrera. Pensa-
mos que de lograrse lo anterior, habremos cooperado al esfuerzo -
en que se halla empeñado el país, en el camino de su engrandeci-
miento.

CAPITULO PRIMERO
LA ORGANIZACION DEL ESTADO MEXICANO

- 1.1 Forma de organización del Estado.
- 1.2 Estado y Administración Pública.
- 1.3 Antecedentes históricos del Federalismo.
- 1.4 Principales rasgos del Federalismo.
- 1.5 Fortalecimiento del Pacto Federal.

1.1 Forma de organización del Estado.

Para analizar este punto es importante mencionar que los fundamentos constitucionales que establecen la forma que - adopta el Estado para gobernarse se encuentra en la parte orgánica de la Constitución, que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquéllos. Por esta razón, a continuación analizaremos la forma de organización o forma de gobierno del Estado mexicano.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el más importante para efectos de nuestro estudio al señalar lo siguiente:

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental" ¹

Como podemos apreciar, el texto constitucional establece las siguientes características sobre la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. EDIT. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1985 p.103

Republicano
Democrático
Representativo
Federal

Republicano.- El origen etimológico del concepto "república" es latino y significa la cosa pública, en oposición a las cuestiones privadas o particulares. Existen también un concepto común de república, así como un concepto jurídico-político. En el primer caso, república es usado como sinónimo de Estado, por ejemplo, la República Argentina. El concepto jurídico-político dice que es aquella forma de gobierno en que el titular - del órgano ejecutivo del Estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo por propia decisión o selección a la persona que le suceda.

Republicano es pues, el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica para lo - cual se consulta la voluntad popular. Una diferencia con el régimen monárquico es que en éste, el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica.

Podemos afirmar que el Estado mexicano es una República -- porque así lo define la Constitución, pero además se cumplen -- las dos condiciones mencionadas anteriormente; complementándose el sistema republicano mexicano con las características de ser presidencial. Siendo un sistema republicano-presidencial porque la titularidad del poder ejecutivo recae en un president te de la República. Aclararemos que actualmente el sistema republicano puede adoptar en otros países, la forma de una monarquía constitucional o de un sistema presidencial.²

Democrático.--Por lo que respecta a este concepto, vemos -- que se encuentra ligado a las nociones de libertad, igualdad, equidad, justicia y participación del pueblo en las decisiones que le afectan. Es importante mencionar que al vocablo se le -- sigue considerando como el poder político que reside en manos de "los más" y no en las de "los menos".

Los elementos constitucionales que caracterizan la forma -- de gobierno mexicano como un sistema democrático, son cuando menos:

Que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejan la voluntad de los más y no de los menos.

² PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I. EDIT. INAP. 1984. pp. 44-45

Que todos los nacionales sean iguales ante la Ley.

En lo referente al primer punto, si aceptamos un gobierno democrático como aquél "que es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", estaremos aceptando que el gobierno democrático es - aquél en el que se impone la voluntad general del pueblo. Por lo tanto se trata de un autogobierno, de autorización, de autolimitación o autodeterminación del pueblo, como lo es el de México.

El segundo punto, se refiere a considerar iguales a las personas que integran el pueblo del Estado. Sólo cuando los individuos son iguales, pueden participar por igual en la formación de la voluntad general de un Estado. Los extranjeros no pueden obviamente, participar en la formación de la voluntad general de ese Estado.³

Representativa.- La democracia representativa es una democracia indirecta. Así tenemos, que ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de - que el mismo pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo representen y que en su nombre tomen las decisiones que le corresponden a los órganos del poder público.⁴

³ Ibidem pp. 45-48

⁴ Ibidem pp. 49-50

Federal.- En este punto encontramos que el programa que estableció la Constitución de 1917, fincó en el federalismo las bases para la integración política, territorial y cultural de nuestra voluntad nacional. Estableciendo el citado precepto legal un federalismo que tiene las siguientes características, y que serán estudiadas ampliamente en el punto 1.4 del presente capítulo.

- 1.- En el Estado mexicano, coexisten dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno;
- 2.- La Constitución Federal sujeta al orden jurídico a los Estados federados;
- 3.- Las Constituciones locales no pueden contravenir el pacto federal;
- 4.- Los Estados son libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, salvo lo señalado en el punto anterior;
- 5.- Los Estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público;
- 6.- Los Estados deben adoptar la forma de gobierno que tie

ne la Federación;

- 7.- La base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el municipio libre;
- 8.- Los Estados no pueden realizar actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución;
- 9.- Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio;
- 10.- Las facultades que no están expresamente concedidas - por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.⁵

En síntesis, las anteriores características constituyen la base constitucional de la forma de organización o forma de gobierno del Estado mexicano.

⁵ Ibidem p. 50

1.2 Estado y Administración Pública.

Para analizar este punto requeriremos de una referencia al concepto de Estado y sus elementos integrantes, puesto que la Administración Pública forma parte de éste.

El concepto de Estado es uno de los más complejos a que se ha enfrentado la ciencia política, existiendo actualmente - una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo referente al Estado, que se denomina Teoría General - del Estado la cual clasifica al concepto Estado en las siguientes teorías:

Teorías organicistas;

Teorías sociológicas;

Teorías jurídicas;y

Teorías que lo explican a través de los elementos que lo integran.

Teorías organicistas.- consideran al Estado como un ente - similar a los organismos vivos. Con personalidad propia, distinta de la de los individuos que lo integran; dotado de capacidad de discernimiento, voluntad y habilidad para ejecutar ac

ciones complejas. Su desarrollo histórico es similar al desarrollo biológico de los seres naturales.⁶

Teorías sociológicas.- Entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación. Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales; que es la unidad de la asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin, de modo tal que el contenido igual de voluntad de quienes participan - en la comunidad, llega a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos.

Dentro de las teorías sociológicas podemos incluir a la -- teoría marxista acerca del Estado. Para el marxismo el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad: El Estado nace de la sociedad y está determinado por la sociedad misma. Por ello, nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, el Estado se le sobrepone, adquiere una existencia separada, pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aun cuando inclusive él mismo está inmerso en los propios conflictos.⁷

⁶ ECHANOVE Trujillo, Carlos. Diccionario de Sociología. México. EDIT. JUS. 1976. pp. 127-128.

⁷ RICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 1. EDIT. INAP. 1984. p. 25

Teorías jurídicas.- Estas son las que han alcanzado mayor aceptación entre los estudiosos de la Teoría General del Estado. Se clasifican en dos grandes grupos: las primeras sostienen la personalidad jurídica del Estado. Uno de los principales exponentes es Carré de Malberg; entre los autores mexicanos de acuerdo con esta teoría se encuentra Ignacio Burgoa. El segundo grupo de teorías jurídicas son aquellas que identifican al Estado con el derecho; proclamando la unidad entre el Estado y el derecho, su exponente más destacado es Kelsen.

La primera teoría -de la personalidad jurídica- afirma que el Estado es una persona pero que ello no puede significar, evidentemente, que equivale a un ser humano; se quiere decir -que es una unidad jurídica. Afirman sus defensores que la colectividad de los ciudadanos -bien sea considerando su sucesión a través del tiempo o bien limitándose a considerarla en un momento determinado-, forma un conjunto indivisible que se opone a los individuos y que como tal constituye un ser jurídico separado que encuentra su propia personalidad en el Estado.

La segunda teoría, parte de la afirmación de que el Estado no es una unidad o ente que pertenezca al mundo de la naturaleza, a la esfera de la causa; sino que pertenece a la esfera de las normas o de los valores. Al Estado, dicen, hay que concebir

lo como el orden jurídico o mejor, como la unidad de tal orden; no es un ser natural cuya metodología explicativa sea el principio de la causalidad; sino que su metodología explicativa es la del derecho.⁸

Teoría acerca de los Elementos del Estado.- Existen diversas opiniones sobre cuáles y cuántos son los elementos del Estado, nosotros nos alineamos con la doctrina que considera que se integra con tres elementos: pueblo o población, territorio y poder público.

Pueblo o población.- Los usaremos como vocablos sinónimos. Es el grupo humano que reside en un cierto espacio físico, guardando con éste una relación también de carácter físico. Es, en otras palabras, un conjunto de habitantes que se asienta en un territorio determinado, vinculados por hechos de la convivencia. El pueblo es la sustancia humana del Estado.⁹

Territorio.- Es el segundo de los elementos que integran el Estado mexicano, de acuerdo a la teoría que hemos adoptado. El territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder.¹⁰ La Constitución Federal describe el territorio nacional en su artículo 42, del modo siguiente:

⁸ SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 5a., ed. México. Edit. GALVE S.A 1972. pp.36-37

⁹ BARTLETT Díaz, Manuel. La obligación del Estado de reparar los daños que cause. Tesis. UNAM Facultad de Derecho. México. 1959. pp.24-25

¹⁰ Ibidem pp.26-27

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

- I.- El de las partes integrantes de la Federación;
- II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Poder.- Es el tercer elemento constitutivo del Estado; el poder del Estado, el poder público o la potestad pública, lo conciben algunos autores simplemente como el hecho de que algunos hombres manden y otros obedezcan. Para otros es la acción que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional.¹¹

La característica fundamental del poder del Estado es la soberanía. A tal grado es esencial la soberanía al concepto de poder público, que ambos conceptos se usan indistintamente. La soberanía es la doble cualidad del poder público del Estado de ser independiente y de ser supremo. La independencia

¹¹ Ibidem pp.27-28

se refiere principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. La noción de supremacía, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado.

Para finalizar con el punto 1.2, precisaremos la idea que tiene el hombre común en el sentido de que para él los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública son sinónimos. Sabemos que el Estado mexicano se integra por tres elementos y que uno de ellos, el poder público, tiene su fundamento en la Constitución Federal la cual establece los órganos de ese poder público entre los que se encuentra la Administración Pública. Por lo tanto concluimos, que Estado y Administración Pública con alguna ligera diferencia y para efectos de la presente tesis serán tomados por nosotros como sinónimos.

1.3 Antecedentes históricos del Federalismo.

En este punto examinaremos la estructura jurídica y los -

factores económicos y políticos que forman el sistema federal en México.

Escribe el Doctor Carpizo, que la mayor parte de los estudios sobre el sistema federal mexicano se concretan a la historia del mismo. Aclarando que lo examinaremos de esta misma manera, pero sin olvidarnos de sus relaciones con el cuadro político y económico del país, aunque no profundizaremos en estos temas.

El federalismo mexicano ha sido motivo de varias interpretaciones, nosotros pensamos que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano. Lo anterior se explica por lo siguiente:

Importante es el hecho de que la Constitución de Cádiz de 1812, estableció un sistema de gobierno que abolió la persona del virrey en la Nueva España. Siendo el jefe político el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las Cortes de España. De hecho el jefe político en la ciudad de México reemplazó al virrey, pero, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San

Luis Potosí, Monterrey o Durango, debido a que cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a las otras.

Con la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras. Encontrándose en 1822 la existencia de 22 diputaciones provinciales y un año después 23; estas circunscripciones son la base de la actual - división territorial de México.

Resulta ser, que las provincias exigieron que se estableciera el sistema federal y amenazaron con separarse de México si se establecía el régimen centralista. Algunas formas de presión para lograr lo anterior fueron las siguientes:

Campeche, Tabasco y Guadalajara, celebraron en 1823 su separación de México;

Yucatán se constituyó en la República Federativa de Yucatán, haciendo lo mismo Oaxaca;

Querétaro y Zacatecas declararon que el Congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuía el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus conveniencias;

En Saltillo, se pidió que se convocara a un Congreso para que organizara al país " bajo los auspicios de un gobierno de república federada ".¹²

¹² CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 2^a ed. EDIT. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie F: Estudios Doctrinales 48. 1933. pp. 87-90

Todo lo anterior coadyuvó para que el 12 de junio de 1823, el Congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de república federal.

Lo analizado nos indica que la base del sistema federal mexicano, fue una necesidad y que realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, como lo manifestamos anteriormente.

De este modo, el 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior", enumerando en el artículo séptimo a los Estados de la Federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 con vigencia hasta finales del año de 1835, en su artículo cuarto estableció que México adoptaba el sistema federal.

A finales de 1835 se establece un sistema de gobierno unitario, pero, la Constitución centralista de 1836 conservó formas de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento. El artículo 14 de la Sexta Ley de la Constitución de 1836 señaló las fa

cultades de las juntas; como: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, etc., expedir las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la ratificación del congreso central

El 28 de septiembre de 1841, se convocó a un congreso constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. El poder ejecutivo disolvió la asamblea constituyente, porque los proyectos presentados no fueron de su agrado; se designó una junta de notables que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, cuya estructura centralista fue más acentuada que la de 1836,

El 22 de agosto de 1846 se decretó el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el Acta de Reformas de 1847. El sistema federal duró hasta 1853 fecha en que Santa Anna vuelve al poder, expidiendo éste, las Bases para la Administración de la República, de amplio contenido centralista que colocó todos los poderes en el presidente de la República.

Vencido Santa Anna; el 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo congreso constituyente, el cual se encontraba sesionando en 1856, cuando se enteró que Comonfort, que era el depusi-

tario del poder ejecutivo, promulgó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que contenía tendencia centralista. Sin embargo, cabe hacer notar que la idea que imperó en el Congreso fue netamente federalista.

Así encontramos que el pensamiento que imperó en 1856, -- triunfó, y en la Constitución de 1857 se estableció el espíritu federalista y se diseñó un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con distintas peculiaridades que con los años se han acentuado, hasta constituir un régimen de características de acuerdo a las necesidades del pueblo mexicano.

La invasión francesa que sufrió México, tuvo como consecuencia que el sistema federal y la Constitución fueran letra muerta. Es un hecho que durante el gobierno del general Díaz la Ley Fundamental no se cumplió.

Es una realidad que el pensamiento federal en aquella época fue una idea de contenido político, tomando el Partido Liberal la bandera del federalismo y el Partido Conservador tomó - al centralismo como su bandera.¹³

La Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue lo establecido en la Constitución de 1857. De esta manera encontra

¹³ Ibidem pp. 90-93

mos que la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del país. Estableciendo el artículo 40 que el Estado Federal está compuesto de " Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental¹⁴

El artículo 41 dice que el " pueblo ejerce su soberanía - por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a - sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal "¹⁵.

De acuerdo a los dos artículo citados, el Estado Federal - en México está compuesto por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia.

Analizando lo anterior, encontramos que el régimen federal en México es uno de los pilares de todo el orden jurídico y es parte esencial de nuestro sistema.

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. EDIT. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1985. p.103

¹⁵ Ibidem p.105

1.4 Principales rasgos del Federalismo.

Después del estudio histórico sobre el federalismo mexicano, tal y como lo define la Constitución Federal, podemos caracterizar al federalismo por un conjunto de rasgos básicos -- que enumeramos a continuación y de los cuales haremos un breve análisis:

- 1.- En el Estado mexicano, coexisten dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno;
- 2.- Los Estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al que establecen sus Constituciones particulares;
- 3.- Las estipulaciones del pacto federal no podrán ser contravenidas por las Constituciones de los Estados;
- 4.- En lo concerniente a su régimen interior, los Estados son libres y soberanos;
- 5.- Lo mismo que el Estado mexicano, los Estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público;
- 6.- Los Estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la federación;
- 7.- El municipio libre es la base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad;
- 8.- Los Estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución;

9.- Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio;

10.- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.

1.- El Estado federal mexicano, posee por lo menos dos tipos de normas: aquellas que rigen sobre todo el territorio del Estado y sobre todas las personas que habitan en él y aquellas que rigen únicamente en el territorio de cada una de las entidades federativas y sólo sobre las personas que habitan en el territorio de la entidad de que se trata. Por lo que respecta a las esferas de gobierno estas son: la Federal, la de los Estados Federados y la de los Municipios.

2.- La Constitución Federal crea los órganos del gobierno federal y establece las bases para la validéz de las Constituciones locales. Es importante mencionar que las Constituciones locales puede haber sido creadas por los respectivos poderes constituyentes locales antes que la Constitución Federal o simultáneamente con ésta o posteriormente a ella, pero lo que da validéz a las Constituciones locales es la determinación que al respecto hace la Constitución Federal. Las Constituciones locales, a su vez, establecen los órganos creadores de las noru

mas jurídicas locales y los otros órganos del poder público es total.

3.- La Constitución Federal además de otorgar validéz a las Constituciones locales esta por encima de éstas y, por tanto, las Constituciones locales no pueden contener disposiciones contrarias a sus normas. Ninguna otra ley secundaria, es decir de rango no constitucional, del orden federal o del orden común puede contrariar los mandamientos de la Constitución Federal. A este hecho jurídico se le conoce con el nombre de " la supremacía de la Constitución" .

4.- Se ha escrito, que desde el punto de vista del derecho político o derecho constitucional el constituyente de Querétaro de 1917, usó inadecuadamente los términos de "estados libres y soberanos". Se razona de la siguiente manera: Si los Estados de la Federación están sujetos, como lo están, a la Constitución Federal, no son libres, puesto que no tienen una competencia ilimitada sino que su competencia está fijada por la propia Constitución. Sobre la voluntad de los Estados se encuentra la Constitución. Por esta última razón, los Estados tampoco son, estrictu sensu, soberanos.

5.- Las entidades federativas tienen idénticos elementos - que los que integran al Estado mexicano, a saber: población, territorio y poder público. Existe una ciudadanía estatal, definida como un vínculo jurídico que define una relación política entre una persona que reúne ciertas características personales y un Estado de la Federación. Cada una de las Constituciones - locales establece requisitos y modalidades para adquirir y gozar la ciudadanía estatal, variando de Estado a estado las circunstancias por las cuales se pierde la ciudadanía, así como - otros derechos y obligaciones inherentes a la calidad de ciudadano estatal. En lo referente al territorio, la Constitución - no señala como se integra el territorio de cada una de las entidades ni describe, los límites de los mismos; lo que hace es establecer una regla de carácter general:

Artículo 45.- Los Estados de la Federación conservan la extensión que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.¹⁶

Por lo que hace al poder público del Estado mexicano se - identifica con la noción de soberanía. Pero no puede ser el caso del poder público de los Estados puesto que strictu sensu - no son soberanos. Caracterizándose el poder público estatal - por su autonomía interna.

¹⁶ Ibidem p.115

6.- Los Estados están obligados a adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa. La democracia representativa es una democracia indirecta, pensamos nosotros. Lo anterior se fundamenta en lo siguiente: Ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los asuntos públicos, se impone la necesidad de que el mismo pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo representen y que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público. Se dice que un Estado es una República si se reúnen dos condiciones:

- a.- Que haya renovación periódica del titular del poder ejecutivo, y
- b.- Que esta renovación sea hecha por elección popular.

Podemos concluir diciendo que el Estado mexicano es una república porque así lo define la Constitución, pero además esa definición coincide con las dos condiciones antes mencionadas.

7.- En el sistema federal mexicano existen dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno. El municipio libre, es la tercera esfera de gobierno, está creado por normas de la Cons-

titución Federal que las Constituciones locales deben respetar. El municipio carece de un órgano legislativo propio. La Cámara o Congreso Local crea disposiciones del orden común que regulan aspectos del gobierno municipal, pero que rigen para todos los municipios de una entidad. Cada uno de los municipios en lo particular, establece bases reglamentarias para la ejecución de esas leyes.

8-9.- Para entender estos puntos, transcribiremos la relación de impedimentos constitucionales contenidos en el artículo 117.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I.- Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II.- Derogado;
- III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V.- Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos naciona

les o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentos que acompañe la mercancía;

VII.- Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley o por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, y

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco - en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.¹⁷

¹⁷ Ibidem p.286

10.- Se denomina distribución de competencia al método jurídico-político que se establece en la Constitución de un Estado Federal, en virtud del cual se reparten las facultades legales entre las distintas esferas del gobierno. El artículo 124 de la Constitución Federal es la base para interpretar y definir el problema de la distribución de competencias en la práctica del federalismo.

Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.¹⁸

Los diez puntos analizados configuran a nuestro parecer, - los rasgos principales del federalismo mexicano.

1.5 Fortalecimiento del pacto federal.

Uno de los primeros antecedentes del fortalecimiento del federalismo surgió de la comisión de administración, en 1967. En ella se puso de manifiesto la necesidad de efectuar una reforma administrativa que abarcara todas las áreas y niveles de gobierno, para conseguir un plan integral de desarrollo económico y social. A continuación examinaremos las ideas que dieron

¹⁸ Ibidem p.313

origen al movimiento llamado "fortalecimiento del federalismo"

Se decía que la debilidad de las administraciones locales y municipales había obligado al gobierno federal a ampliar su esfera de acción a tal punto, que ejecutaba acciones y programas y edificaba obras estrictamente de la esfera estatal o municipal, mientras que éstas permanecían inactivas, simples espectadoras de los trabajos que les afectaban o beneficiaban directamente.

Existía unanimidad al decir que las obras de interés local ejecutadas por el gobierno federal resultarían menos costosas si las llevaban a cabo los gobiernos estatal y municipal; siendo una realidad que tales obras frecuentemente eran ejecutadas por contratistas federales que llegaban desde el centro del país, lo cual elevaba los costos.

Se afirmaba que las administraciones locales y municipales eran sustituidas en sus funciones por el gobierno federal porque "carecen de capacidad administrativa y financiera".¹⁹

Ante las ideas anteriores, es durante la administración - 1976-1982 cuando se toman decisiones y se diseñan instrumentos administrativos que se llevaron a la práctica para fortalecer el sistema federal mexicano.

¹⁹ PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. México. EDIT. INAP. 1984. p.75

Esta acción consistió en el propósito de fortalecer política, financieramente y administrativamente a los Estados que integran el pacto federal, los que a su vez debían fortalecer a los municipios libres de todo el país. El plan de gobierno 1976-1982 a que nos hemos referido, inscribió los siguientes objetivos básicos que orientaron el proceso de reforma administrativa:

Organizar el gobierno para organizar el país; lograr la -- eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas;

Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; precisar responsabilidades y evaluar resultados;

Establecer un sistema adecuado de administración y desarrollo del personal público, para garantizar los derechos de los trabajadores y un desempeño honesto y eficiente en su labor;

Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal;

Mejorar la administración de justicia; fortalecer instituciones que garanticen a los ciudadanos la seguridad jurídica

ca en sus derechos.

Como se puede apreciar, el proceso de reforma administrativa contribuyó al diseño de instrumentos básicos de un nuevo federalismo, conforme a una redistribución de recursos y apoyos efectivos para los niveles de gobierno estatal y municipal.

Durante el actual gobierno federal 1982-1988, mediante la "descentralización de la vida nacional", se busca disminuir el alto grado de concentración que padece la capital federal - en todos los aspectos de la vida social: política, económica, administrativa, cultural y educativa. La propuesta va más allá del "fortalecimiento del federalismo", pues contempla otros fenómenos sociales además del político-jurídico.²⁰

Con todo lo relevante que resultaron las cinco medidas de reforma establecidas para el gobierno 1976-1982, conviene enfatizar, que se encuentra más relacionado con el tema de nuestra tesis, el tercer objetivo básico de dicho plan, pues considera que el recurso más valioso de que dispone la administración pública en sus tres niveles de gobierno, lo constituyen los hombres y mujeres que en ellos prestan sus servicios.

Encontramos que el ejecutivo federal para 1982-1988, establece en el Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo noveno,

²⁰ Ibidem pp. 76-77

las bases generales para la política de descentralización de -
la vida nacional y del desarrollo regional, lo anterior se di-
ce, se establece para fortalecer nuestra tradición federalista.
Encontramos que la política de descentralización de la vida na-
cional y de desarrollo regional, se materializan en las siguien-
tes acciones fundamentales:

Desarrollo estatal integral;

Fortalecimiento municipal;

La ordenación de la actividad económica en el territorio -
nacional.²¹

Es importante mencionar, que es en el punto que trata sobre
el Fortalecimiento municipal, donde se plasma la idea básica -
del ejecutivo federal 1982-1988, de que hay que darles a los
empleados municipales un sistema de seguridad en el empleo y -
también un sistema de capacitación. " Debemos darle estabili-
dad al empleado municipal y darle un régimen de seguridad so-
cial ".

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México. Editado por
la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. p.397

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

- 2.1 Nociones sobre la burocracia.
- 2.2 Elementos de la administración de personal público en México.
- 2.3 Marco jurídico de la administración de personal público.
- 2.4 Clasificación de los servidores públicos.

2.1 Nociones sobre la burocracia.

En el presente capítulo, analizaremos algunas definiciones y modelos, que son necesarios para comprender el tema relativo a la burocracia, que es básico para nuestro estudio. A tal efecto, analizando el referido concepto encontramos lo siguiente:

El concepto " burocracia ", originariamente procede de una - combinación satírica del francés " bureau " y del griego " kra--- tein " por analogía con " democracia " y " aristocracia ". Actualmente el término designa:

1.- El dominio de una casta de funcionarios.

2.- Esta casta en sí y de ahí la palabra burócrata.²²

En el diccionario Webster, con respecto a la burocracia se dice: " Es el sistema que se ocupa de los asuntos de un gobierno mediante departamentos u oficinas, cada uno controlado por un jefe capaz de dar énfasis a las acciones de rutina y conservación "²³

En el diccionario de Porrúa se escribe: " Burocracia, es la - clase social formada por los empleados públicos "²⁴

²² CHAVEZ Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la - Administración Pública Mexicana. México. Mimeógrafo. 1935. p.11

²³ Ibidem p. 11

²⁴ Ibidem p.11

Para Morán Sánchez: "burocracia es la organización que hace posible llevar a los niveles de ejecución práctica las decisiones políticas del gobierno, en sus diversos niveles: federal, estatal y municipal. La burocracia es inherente al gobierno que se fundamenta en la prestación de un servicio y la obtención de bienes en general. Se modifica en función de los nuevos propósitos de acción del gobierno ".²⁵

Por la temática de nuestra investigación, no podía pasar desapercibido al modelo ideal burocrático de Max Weber, lo que hace que a continuación exponamos brevemente su modelo, al que se han hecho interpretaciones y en base a él se han construido nuevos modelos.

Max Weber dice: " Toda dominación de hombres generalmente requiere de un cuadro administrativo... pero dicha dominación se dará en base a su legitimidad y a las pretensiones típicas de la misma " (entendiendo por dominación " la posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos ").

Para Weber son tres los tipos de dominación legítima:

- 1.- Tradicional, la autoridad se ejerce de acuerdo a la tradición.
- 2.- Carismática, en base al heroísmo, santidad, etc.

²⁵ Ibidem p. 12

3.- Racional, se basa en la legalidad de las ordenaciones estatuidas²⁶

El citado autor, considera que el tipo más puro de dominación es aquél que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, el cual debe reunir las siguientes características:

Ser libres y obedecer sólo a los objetivos de su cargo;

Existencia de una jerarquía administrativa rigurosa;

Con competencias rigurosamente establecidas;

Sobre la base de libre selección;

Calificación profesional que fundamente su nombramiento;

Ser retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces; su retribución estará graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según las responsabilidades del cargo;

Ejercer el cargo como su única o principal profesión;

Tener ante sí una carrera, o ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios, o por ambas cosas según juicio de sus superiores

Estar sometidos a una disciplina rigurosa y vigilancia administrativa.

A juicio de Weber las características citadas son las que conforman el tipo más puro de funcionarios individuales. En síntesis, para éste autor la administración burocrática significa: "domina

²⁶ DUHALT Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. (Un enfoque sistémico). México. IDIT. INAF 1974. pp. 19-20

ción gracias al saber ".

Para los fines de nuestra investigación, las definiciones de Weber y de Morán Sánchez acerca de la burocracia, nos parecen las más adecuadas.

Una vez analizado el concepto " burocracia ", a continuación veremos cuales son los elementos que conforman la administración de personal público en México.

2.2 Elementos de la administración de personal público en México.

En México, la administración de personal es, sin lugar a dudas, una de las áreas que mayor importancia reviste, ya que a través de ella los recursos humanos se integran y desarrollan en beneficio de la organización, desde sus etapas de formación, hasta las de crecimiento y consolidación. La administración de personal en nuestro país tiene como elementos principales los siguientes:

- 1.- Proceso de reclutamiento y selección;
- 2.- La contratación individual;
- 3.- Sueldos y salarios;

4.- La capacitación y el desarrollo;

5.- La relación laboral.

1.- **Proceso de reclutamiento y selección.**- Aquí se encuentra la primera etapa de las acciones de la administración de personal, o sea el ingreso al servicio civil; de ahí que el objetivo fundamental sea reclutar, seleccionar, contratar o inducir a los hombres o mujeres más adecuados para ocupar los puestos de trabajo en las dependencias de la administración pública; en este punto analizaremos lo referente al proceso de reclutamiento y selección que consiste en lo siguiente:

Reclutamiento, es el proceso a través del cual se localiza a las personas que posean los requisitos o requerimientos generales que exija un determinado puesto, ya sea que la localización se realice fuera o dentro de la institución. Normalmente la localización, si el empleado es de base, se realiza a través del sindicato de la institución, dando preferencia en primer término, al personal sujeto a reubicación; por contra, si el empleado que se busca es de confianza, primero se acude a la bolsa interna de trabajo y después a las fuentes de reclutamiento externas (universidades, centros de reclutamiento especializados, etc.)

Selección, es la etapa en la cual, a base de exámenes (psicológicos, técnicos y prácticos) y entrevistas, se conoce la persona-

lidad, las experiencias, los conocimientos y habilidades de un individuo para desempeñar un puesto determinado. En base a lo anterior se escogen a los candidatos que hayan obtenido los grados - más altos de calificación a fin de enviar al área que solicitó - personal, cuando menos a tres candidatos, para que el responsable del área solicitante, decida que candidato es el mejor; finalmente, los otros dos candidatos se envían a una bolsa de trabajo para futuras necesidades de la dependencia.

2.- La contratación individual.- Es el paso mediante el cual se - formaliza la relación de trabajo entre la institución pública y - el trabajador, permitiendo a éste último adquirir los derechos y obligaciones que fijan las leyes en la materia y las condiciones generales de trabajo. Es decir, es la firma del contrato de trabajo que lo acredita como un servidor público.

3.- Sueldos y salarios.- Es una acción de la administración de -- personal, cuyo objetivo fundamental es el de diseñar, aplicar y - mantener un sistema de remuneraciones al trabajo que concilie y - satisfaga, en el mayor grado posible, las concepciones e interé-- ses encontrados de las partes contratadas y contratantes.

Este sistema debe ser equitativo, es decir que haya concordancia entre la aportación que hace el trabajador y el salario que

recibe, es decir, que sea consistente con los salarios que se perciben en puestos comparables, tanto en lo interno como en lo externo.

Es necesario también, que los sistemas de remuneraciones contemplen la elaboración y operación de un tabulador de sueldos, donde se indiquen las percepciones por cada puesto y nivel en la organización. Asimismo, se deberá contar con procedimientos que permitan operar adecuadamente el sistema y pagar en forma eficiente al trabajador.

Cabe agregar que el salario de un servidor público se integra por una serie de partidas presupuestales, bajo la denominación de sueldo, sobresueldo, compensaciones adicionales y despensa; aclarando que se le descuentan de sus percepciones al trabajador, entre otros, los siguientes conceptos: impuestos sobre productos del trabajo, fondo de pensiones del ISSSTE, servicios médicos, inasistencia y retardos, seguro de vida colectivo o adicionales, cuotas sindicales, préstamos a corto plazo o hipotecarios.

Dentro de los beneficios complementarios de carácter económico, se pueden mencionar las primas de vacaciones, despensa, la ayuda para comprar automóvil, quinquenios, servicio funerario, tiendas, pensiones y jubilaciones. Por lo que se refiere a las prestaciones de carácter socio-cultural, son aquellas que proporcionan seguridad y bienestar al trabajador y sus familiares y que son entre los más importantes: servicios médicos, guarderías, es-

cuelas y eventos culturales; cabe mencionar que algunas dependencias cuentan con clubes deportivos, centros de desarrollo infantil y tiendas comerciales.

4.- La capacitación y el desarrollo.- Es a través de la capacitación y el desarrollo, que las dependencias de la administración pública pretenden contar con servidores públicos cada día más preparados, con vocación de servicio y comprometidos con las metas del Estado. Por ello, el sistema de capacitación de una organización debe tener un ciclo de operación, que le permita realizar de manera estructurada sus funciones, siendo este ciclo el siguiente

Diagnóstico. Diseño de programa. Operación de los programas.
Evaluación y seguimiento.

El diagnóstico, permite conocer las necesidades de capacitación de todas y cada una de las áreas de trabajo que integran una institución.

El diseño y operación de programas, nos permite mejorar los conocimientos, habilidades y actitudes del personal. Cada dependencia realiza, en este sentido, varios tipos de programas de capacitación como son:

La capacitación en el trabajo; la formación política; el desarrollo de funcionarios; la formación educativa; la integración y

desarrollo humano.

Con respecto a la evaluación y al seguimiento, es el último - paso de todo programa de capacitación. La evaluación se realiza - tanto al comenzar un curso, como al finalizar el mismo, con obje- to de valorar el grado de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos por cada uno de los trabajadores y el de mejorar los - cursos. La evaluación no debe concluir al finalizar el curso; se debe hacer un seguimiento después de uno o dos meses, para verifi- car en la propia área de trabajo, si el servidor público ha mejo- rado en el desempeño de sus funciones, y de esta forma retroali- mentar de nuevo el sistema de capacitación.

5.- **La relación laboral.**- La consolidación del sindicalismo en la administración pública federal mexicana, ha sido el producto de - un largo proceso por el cual los trabajadores al servicio del Es- tado pugnarón por concretar, en disposiciones constitucionales y legislativas, el reconocimiento de sus derechos laborales; el 5 - de diciembre de 1948 se adicionó el apartado B del artículo 123 Constitucional y, con base en él, se expide posteriormente la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado con carác- ter de Ley reglamentaria de dicho apartado, y por virtud de las - cuales se constituyen en las disposiciones básicas que rigen las relaciones jurídico-laborales entre los servidores públicos y el Estado.

En el siguiente punto del presente capítulo, analizaremos con mayor detalle el marco de ordenamientos jurídicos que regulan al personal público federal.

2.3 Marco jurídico de la administración de personal público.

El marco jurídico de la administración pública mexicana en general, es sumamente extenso, por tal motivo y para efectos de los fines que perseguimos, sólo nos circunscribiremos a señalar el ordenamiento legal que rige la administración de los recursos humanos.

Dentro de dicho ordenamiento legal, se contemplan las normas relativas a : selección, admisión y nombramiento, sueldos, prestaciones, capacitación, promociones y transferencias, seguridad social, jubilaciones y pensiones, situación legal y deberes en el centro de trabajo del servidor público.

A continuación enunciaremos los principales ordenamientos que conforman el basamento jurídico al que estamos haciendo referencia:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -
Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana.

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores
del Estado.

Ley Reglamentaria de la Fracción XIII del Apartado B del artí-
culo 123 Constitucional.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia del Fuero Co-
mún y para toda la República en Materia Federal.

Jurisprudencia firme de:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Decretos y Acuerdos relacionados con la Administración de Per-
sonal Federal.

Acuerdos relacionados con la Administración del personal Esta-
tal y Municipal.

Adicionalmente, existe un conjunto de disposiciones jurídico-

administrativas específicamente aplicables en el régimen interno de las dependencias, tales como :

Reglamentos Interiores

Condiciones Generales de Trabajo.

Reglamentos de Higiene y Seguridad.

Circulares.

Normas y Disposiciones de Carácter Interno.

Contratos Colectivos de Trabajo.

Manuales de Organización.

Como se puede apreciar, la legislación laboral que regula en México las relaciones entre el Estado y sus trabajadores es amplia, rica y cubre la mayoría de los aspectos de importancia en dicha relación.

2.4 Clasificación de los servidores públicos.

A continuación analizaremos las diversas clasificaciones del personal que se dan dentro de la administración pública.

Trabajadores de base.- mediante un trabajo físico, intelectual o de ambos géneros tienen un nombramiento en el cual se establece en forma absoluta la inamovilidad, transcurridos seis meses a partir de la fecha de su ingreso; siempre y cuando su actuación en el desarrollo de su trabajo no sea objeto de informes contradictorios en la calidad, oportunidad y moralidad de sus servicios y comportamiento.²⁷

Trabajadores de Confianza.- son aquellos cuyo nombramiento o ejercicio de sus funciones requiere de la aprobación expresa del presidente de la república. Es importante hacer notar que dicha disposición en la práctica es delegada en los funcionarios encargados de la administración de personal de cada una de las dependencias del gobierno federal, siempre y cuando exista la autorización del jefe inmediato del trabajador.

Los trabajadores de confianza no gozan de la inamovilidad en el puesto.

Dentro del grupo de los trabajadores de confianza, están considerados los trabajadores de mandos intermedios, técnicos calificados y los directivos de alto nivel.

Los directivos de alto nivel, realizan las funciones de más alto nivel de supervisión, coordinación y administración. Básicamente integra el nivel directivo dentro de la organización. En este grupo de personas recae la responsabilidad de los programas de

27 PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 11. EDIT. INAF. 1984 p.186

trabajo de las áreas y el desarrollo de las funciones encomendadas a su dependencia.²⁸

Funcionarios político-administrativos.- dentro de esta categoría se encuentran fundamentalmente: Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores y Subdirectores Generales; los mismos integran la jerarquía de funcionarios de alto nivel, de línea. Existen también funcionarios de alto nivel en calidad de asesores.²⁹

El personal de mandos intermedios y técnicos calificados los integran: subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, técnico de proyectos, etc.

Desde el punto de vista de las características de su contratación se clasifican en trabajadores con plaza: interinos, honorarios y por obra determinada.

Interinos, son los trabajadores cuya actividad a desarrollar no excede los seis meses a partir de la fecha de su contratación; deben cubrir plazas de base, vacantes dentro de la organización.³⁰

Honorarios, es el personal contratado para desarrollar funciones de carácter profesional, de acuerdo a las necesidades propias de la organización y por un período no mayor a doce meses; esta

²⁸ Ibidem p.186

²⁹ Ibidem p.187

³⁰ Ibidem p.187

relación de trabajo queda establecida mediante un contrato entre el trabajador y la dependencia. En caso de que los servicios del profesional sean necesarios con posterioridad a la fecha indicada anteriormente, es necesario celebrar nuevo contrato.³¹

Obra determinada, en este caso se encuentran los contratados para tareas directamente relacionadas con una obra determinada, - que por su naturaleza no es permanente, la duración de la relación de trabajo en este caso es el período en que se realice la tarea materia del nombramiento. Los trabajadores para este tipo de actividad lo son por tiempo fijo y por consiguiente no crean derechos escalafonarios en la organización.³²

Cabe hacer notar, que no todas las categorías enunciadas son de utilización generalizada en las diversas Secretarías, pero es importante mencionar que si no son utilizadas, se acepta que en determinado momento pueden serlo.

³¹ Ibidem p. 187

³² Ibidem p. 187

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL EN MEXICO

- 3.1 La noción de servicio civil.
- 3.2 Los dos modelos de servicio civil.
- 3.3 Características del servicio civil en -
México.
- 3.4 Marco jurídico del servicio civil federal.

3.1 La noción de servicio civil.

Por lo que respecta a este punto, cabe mencionar que "servicio civil de carrera" es una expresión que se utiliza recientemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado.

La noción de "civil service" (servicio civil), se utilizó en Inglaterra para designar al conjunto de sus funcionarios y su administración.

En Francia se utilizó el concepto de "fonction publique" y en América Latina se utiliza "administración de personal", para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino también su gestión y reglamentación.

El reconocido administrativista mexicano Duhalt Krauss concibe el servicio civil de carrera como: " un conjunto de normas legales y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública ".³³

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas define el servicio civil de carrera de la siguiente forma: " un servicio de carrera(al que se dan también otros nombres, como vg. servicio civil o público) es el cuerpo no político permanente de funciona-

³³ DUHALT Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. (Un enfoque sistémico). México. EDIT. INAP 1974 --
p. 66

rios que forma la espina dorsal de una administración pública".³⁴

La Dirección de Servicio Civil dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto lo define como: " La racionaliza---ción de todos los procesos de administración de personal al servi---cio del Estado, llevados a rango de Ley a fin de garantizar la vi---gilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fo---mentar en los trabajadores la realización de una auténtica carre---ra como servidores públicos ".³⁵

Para nosotros, el servicio civil de carrera, es aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distin---to del privado, que considere la competencia técnica y la neutra---lidad política como medios para el mejor funcionamiento de la ad---ministración pública.

Es importante mencionar que la noción "servicio civil de ca---rretera", no tiene los mismos aspectos en un país capitalista que en un país socialista. Inclusive en algunos países capitalistas, el personal público tiene un régimen aparte al del personal privado (Francia, Inglaterra, México); en otros, tanto el personal público como el privado, pueden ser reglamentados por el mismo derecho (Es---tados Unidos de Norteamérica) y en los países socialistas en los que no existe separación entre personal privado y público, sino que todos son personal al servicio del Estado, en donde la noción de "servicio civil" no tiene sentido. (China, Unión Soviética)

³⁴ Ibidem p. 66

³⁵ Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. Editado por la Secretaría de Programación Y Presu---uesto. México. 1984. p.29

3.2 Los dos modelos de servicio civil.

Es un hecho que cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Haciendo abstracción de los particularismos de tiempo y lugar para analizar lo que en esencia constituye el servicio civil, tomaremos la tesis de Gazier que dice que existen dos concepciones - opuestas: servicio civil de estructura abierta y servicio civil de estructura cerrada.³⁶ Para este autor, todos los servicios civiles de carrera se construyen combinando los elementos de los dos modelos. A continuación analizaremos las características de los modelos mencionados.

El Servicio Civil de Estructura Abierta.

Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.

El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto(empleo) y la especialización.

La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, -- prestaciones, ascensos, etc.

³⁶ Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal México. Números 14-15 EDIT. INAP 1984 p.110

No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública.

Las ventajas de este modelo son la simplicidad, la flexibilidad, la rentabilidad y su integración en el país. Ventajas que a continuación analizamos:

Simplicidad.- aunque la clasificación de puestos es un trabajo laborioso, a eso se limita la gestión de personal. No hay que establecer todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos, de promoción y de retiro.

Flexible.- ya que se puede trabajar tanto en el sector público como en el privado.

Rentable.- se emplea sólo la gente que se necesita y por otra parte conocen su especialidad, pues son reclutados exactamente para el puesto en que se necesita.

Integración.- integra más al resto del país a los servidores públicos y no se constituye una élite o casta aislada.

Los inconvenientes que presenta este modelo de servicio civil los podemos resumir en:

- a.- Se necesita tener una administración pública muy especializada y no todo en la administración pública es especialización; hay tareas de administración general.
- b.- La administración pública no es una organización como cualquier otra; se requiere una mentalidad de servicio público.
- c.- Se necesitan llenar dos requisitos:
Que el régimen educativo sea muy diversificado y
Contar con un sector privado importante.

El ejemplo más claro del Servicio Civil de Estructura Abierta lo tenemos en los Estados Unidos de Norteamérica.³⁷

El Servicio Civil de Estructura Cerrada.

En este caso, el servicio civil se considera como una parte aislada, como un mundo aparte al interior del país, que requiere un trato particular y personal, que consagre su actividad profesional durante toda su vida en un sistema organizado en ascensos y promociones, denominado carrera administrativa.

³⁷ Ibidem pp.110-111

El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- 1.- Estatuto o Ley
- 2.- La carrera administrativa.

Estatuto o Ley.-Esto significa que existen reglas particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de "derecho público". Tienen derechos y obligaciones que no son iguales a los que tienen otros empleados. Asimismo, tienen responsabilidades particulares y garantías especiales.

La carrera administrativa.- significa que la entrada al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Comúnmente se ingresa al sector público, entre los 20-25 años, y se permanece hasta los 60-65 años, ocupando puestos más importante y con mayor responsabilidad.

La organización de la carrera administrativa es la siguiente:

Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos grados del "cuerpo administrativo" al cual pertenece o bien pasando a otro cuerpo ad

ministrativo. Para ello se necesita tener la calificación requerida para ocupar los puestos.

Lo anterior sugiere la necesidad de una formación más general que especializada.

El servidor público tiene derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo.

El servidor público tiene obligaciones que los empleados del sector privado no tienen. Se les pueden prohibir algunas posiciones políticas expresadas públicamente, de pertenecer a un sindicato, de hacer huelga, etc.

La remuneración se prolonga con la pensión de retiro.

Las ventajas que presenta el modelo de estructura cerrada son:

- a.- Proporciona servidores públicos adaptados a la administración pública, con espíritu de servicio público.
- b.- Los servidores públicos son formados desde la entrada y capacitados para tener calificación y competencia más elevada.

Los inconvenientes se pueden resumir en lo siguiente:

- 1.- El modelo es más complicado que el de estructura abierta. Pues hacer funcionar un sistema de carrera con mecanismos que son delicados, de manera que cada quien avance en su carrera administrativa y que corresponda al mismo tiempo a las necesidades del servicio administrativo. Es muy difícil y complicado.
- 2.- La administración pública se preocupa de la formación y - capacitación del personal, lo que supone organizar escuelas e instituciones y cursos especiales.
- 3.- El riesgo que se corre es la rutina, la monotonía y el - aburrimiento que provoca bajo rendimiento.

Los ejemplos más notables de este sistema son Francia y Gran Bretaña.³⁸

Dado que no es objetivo de la presente investigación hacer un estudio exhaustivo acerca del servicio civil en los diferentes - países del mundo, por razones de tiempo y espacio, nos concretaremos a citar algunos que consideramos importantes para nuestros fi nes:

³⁸ Ibidem pp. 111-112

El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña.

El Servicio Civil de Carrera en Gran Bretaña, tiene ciertas características originales. Encontramos que el "civil servant" es un "servidor de la Corona". En este país la "Royal Commission on the Civil Service" de 1929 y 1931, la Comisión Priestley de 1953-1955, así como la Comisión Fultón en 1968 definen el servicio civil de la siguiente manera: "Aquellos servidores de la Corona (con exclusión de los que ocupan puestos políticos y judiciales) que desempeñan una función civil y cuyos sueldos se abonan total y directamente con fondos aprobados por el Parlamento"

Las características específicas del servicio civil inglés son las siguientes:

No existe una legislación especial para el servicio civil. La política del servicio civil está claramente definida en una serie de "informes" realizados por una Comisión real sobre algún problema de personal, que propone las reformas necesarias y que son nominadas con el nombre del presidente de la Comisión

El órgano central de personal es la Comisión del Servicio Civil, que está compuesta por cinco miembros designados por la Corona. La Comisión se encarga de reclutar y seleccionar al personal y de asegurar la neutralidad política.

La permanencia y el control del servicio civil está a cargo de la Tesorería, la cual verifica que se cumplen satisfactoriamente las tareas, controla los nombramientos y la remuneración de los funcionarios. Estas atribuciones fueron conferi--

das a un nuevo Departamento, el Departamento de Servicio Civil. La Tesorería envía al Departamento de Servicio Civil todos los proyectos que puedan tener consecuencias sobre la carrera y, a su vez, el Departamento informa a la Tesorería los proyectos para obtener las reservas.

El servicio civil inglés es el primero en crear estructuras de participación de personal en la gestión con los "Whiltey - Counals", que reúnen a los dirigentes del servicio administrativo con los representantes del personal. Se estableció además, un Tribunal de Arbitraje para decidir sobre las diferencias entre la administración pública y sus funcionarios.

El reclutamiento se realiza de dos formas:

- a.- Exámen escrito sobre cultura general y una conversación libre con el jurado.
- b.- Después de los exámenes se hacen tesis sobre la personalidad e inteligencia del candidato.

El servicio civil inglés destaca por una concepción muy rigurosa de la neutralidad política. Los funcionarios están obligados a no expresar ninguna opinión política personal en el servicio administrativo y obedecer al gobierno en turno con la misma lealtad y empeño, cualquiera que sea el partido que llegue al poder.³⁹

El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos de Norteamérica

En este país el servicio civil de carrera es un sistema de estructura abierta. No hay una distinción entre empleado público y

³⁹ Ibidem pp. 114-115

privado, existiendo un movimiento del personal del sector público al privado.

La Comisión de Servicio Civil se creó en 1933 en los términos de la "Pendleton Act", inspirada en el modelo inglés, para reclutar el personal del servicio civil en base al mérito.

El funcionario se concibe como una persona especializada capaz de realizar funciones, tanto en el sector público como en el privado.

A continuación mencionaremos las características más importantes del servicio civil de carrera en los Estados Unidos de Norteamérica:

No existe un Estatuto general sobre el servicio civil, por lo que la protección del personal es a través de disposiciones - legales, aunque no constitucionales. Se constata que existe - una evolución hacia el sistema de carrera administrativa, por la introducción del reclutamiento basado en el mérito.

El órgano central es la Comisión del Servicio Civil, que depende del presidente y está integrada por tres miembros, cuya designación es ratificada por el Congreso; de los tres miembros no más de dos deben ser militantes de un mismo partido. La Comisión es responsable de la administración de las principales funciones de personal, pero la operación directa está delegada en oficinas descentralizadas en cada dependencia, bajo la coordinación y asesoría de la Comisión.

El reclutamiento se basa en capacidades especializadas, por lo que el ascenso no se realiza con una previa preparación. - Los candidatos tienen que responder a cuestiones prácticas y precisas, correspondientes a una especialidad determinada: economista, contador, estadístico, etc.

No existe un sistema de carrera administrativa, salvo en el caso de la diplomática.⁴⁰

El Servicio Civil de Carrera en Francia.

En Francia, la concepción del servicio civil de carrera es el de estructura cerrada. Se considera como un mundo aparte, como una misión a la cual el funcionario consagra su vida activa.

El servicio civil francés presenta las siguientes características:

El reclutamiento y selección se basa en el concurso. Existe - un concurso abierto a los estudiantes y un concurso interno - reservado a los funcionarios que cuentan con algunos años de experiencia.

La capacitación para entrar al servicio civil de carrera, se hace de dos formas:

- a.- Preparación al examen abierto sobre cultura general y conocimientos especializados en la Universidad.
- b.- Preparación para un examen de promoción interna en las escuelas de administración pública.

⁴⁰ Ibidem pp. 115-116

Los funcionarios están sometidos a un régimen jurídico público, distinto del régimen jurídico privado. La organización del servicio civil de carrera se basa en un "Estatuto de la Función Pública", que establece los derechos y obligaciones de los funcionarios.

Existe una élite de funcionarios; los altos funcionarios, es decir, los miembros de los grandes cuernos de inspección y control (Consejo de Estado, Corte de Cuentas, Inspección General de Finanzas); del cuerno prefectoral, diplomático, técnicos y cuadros superiores (administradores hábiles), que egresan de la Escuela Nacional de Administración y de la Escuela Politécnica, que ocupan los puestos de dirección de la administración pública francesa.

No existe un organismo central del servicio civil, sino la Dirección General de la Administración y de la Función Pública adscrita al primer Ministro que coordina la política de personal; sin embargo, la contratación de empleados y los incidentes de su carrera están sujetos en mayor grado al control de cada departamento y en menor proporción a la vigilancia central.⁴¹

Pensamos que el estudio realizado acerca del servicio civil en Gran Bretaña, Estados Unidos de Norteamérica y Francia, nos ayudará a comprender el siguiente punto de nuestra tesis que trata precisamente sobre el servicio civil en México.

⁴¹ Ibidem pp. 113-114

3.3 Características del servicio civil en México.

En este punto haremos un ligero esbozo acerca del servicio público en las diferentes etapas de nuestra historia, hasta llegar a la época actual.

El servicio público en la sociedad prehispánica 1325-1521.

La historia nos enseña que el Imperio Azteca estaba formado por la unión de tres reinos: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba.

Un lento proceso de centralización política se efectuó en la sociedad azteca el cual tuvo su culminación con Moctezuma II. Su régimen político se integraba de instituciones religiosas, militares y administrativas que florecían con carácter permanente.

Encontramos que la cuna de la vida político-social-administrativa de los aztecas fue el Calpulli, palabra náhuatl que significa "casa grande".

Las características del Calpulli son las siguientes:

Autonomía.- su gobierno dictaba sus normas particulares basadas en las costumbres locales, con independencia

de los demás calpullis, pero siempre de acuerdo con los lineamientos generales que establecía - la legislación regional y federal del Estado.

Autarquía.- poseía un gobierno propio emanado de sus miembros.

Autosuficiencia.- podía abastecerse a sí mismo con sus propios recursos económicos ya fueran agrícolas o humanos

Territorialidad.- poseía en propiedad soberana una fracción del territorio rural o urbano.

Federalidad.- formaba parte activa de una unión regional que lo incorporaba a la gran entidad que era el Estado.

Toda determinación concerniente al gobierno del Calpulli era tomada en asamblea, ya sea general o del consejo mismo, presidida por dos jefes: el administrador y el ejecutor.

El órgano ordinario de gobierno del Calpulli era el Consejo - de Presidentes, quien fungía como autoridad permanente y tomaba a su cargo toda resolución. Dicho consejo era también encabezado - por los jefes mencionados.

Los servidores públicos del Calpulli fueron:

El administrador.- tenía a su cargo el régimen de bienes del Calpulli en su parte administrativa: distribución de bienes, vigilancia del orden y justicia, el cuidado de lo recaudado por concepto de contribuciones, los almacenes, etc.; hacer el estudio de los problemas de abasto, saneamiento y obras públicas.

El ejecutor.- realizaba los órdenes del Consejo, se ocupaba del cobro de las contribuciones que entregaba al administrador, disponía el modo de realizar las funciones públicas, dirigía la ejecución de las obras públicas, etc.

Los demás servidores públicos del Calpulli eran nombrados por el Consejo de acuerdo con las circunstancias particulares del caso. Estos podían ser: los ejecutores o alguaciles, el almacenista o tesorero, los escribanos, los médicos, los artistas; y un grupo de sabios ancianos que enseñaban a la población.⁴²

El servicio público en la sociedad colonial 1521-1810.

La organización política de la Colonia, comprendía en primer lugar, al rey de España, a quien seguían en orden de importancia el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias y el Virrey.

Para la selección de cualquier servidor público, desde el virrey hasta el último de ellos, se tomaba en cuenta la siguiente -

⁴² CHAVEZ Alcázar, Margarita. El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. México. mimeógrafo. 1985. pp. 43-48

característica personal:

Ser español de nacimiento, para los puestos más importantes - (virrey, alcalde, delegado, etc).

El criollo sólo tenía acceso a los puestos de menor importancia dentro del gobierno.

La mayoría de los puestos públicos se vendían. Y tanto los mestizos como los indios y las castas, no tenían la posibilidad de ingresar en el servicio público.⁴³

El servicio público en el México Independiente 1810-1857.

Encontramos que durante esta etapa los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos, así como con treinta diferentes hombres actuando como presidentes.

Durante esos años de desorden en la función pública, los empleos en el gobierno y, particularmente, la profesión militar, ofrecían el mejor medio del que se podía disponer para lograr la subsistencia. Dado que ellos percibían sus emolumentos de los ingresos públicos; pues la situación en la que se encontraba el país no impedía la recaudación de los mismos, ya fuera por medio de la fuerza, el fraude, promesas o amenazas.

⁴³ Ibidem pp. 49-51

No obstante el desorden, en 1821 se elaboró el Primer Reglamento de Gobierno, el cual establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el ejecutivo, estaba obligado a proponer a la Regencia las reformas y mejoras que creyera conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pudiera convenir al bien general del Estado en todos los ramos de la administración.

De lo anterior, deducimos lo difícil que resultaba que en una sociedad inmersa en una lucha independentista, se diera un buen sistema de administración de personal; no obstante, vemos lo siguiente:

No existía sistema de selección de los servidores públicos.

Las promociones o ascensos se daban por el cambio de la gente en el poder.

No existían organismos representativos de los trabajadores al servicio del Estado.^{43 bis}

El servicio público durante la Reforma 1857-1876.

En la gestión del presidente Juárez, la administración pública incrementa sus sanciones al pueblo así como el número de empleados, ya que consideró que éstos son indudablemente los realizadores de las tareas del Estado.

^{43 bis} Ibidem pp. 52-54

Don Benito Juárez, logra en cierto grado establecer orden y racionalidad a la función pública. Su acción para reestructurar la administración pública trasciende su propio mandato y se ven sus frutos aún en los albores del presente siglo.

Debido a que en ésta época existía el desorden y la violencia, pese a los esfuerzos de Juárez, poco se pudo hacer con respecto a los beneficios que podía acarrear una legislación que protegiera al personal de la administración pública.⁴⁴

El servicio público durante el Porfiriato 1876-1911.

El régimen de Porfirio Díaz, centralizó el poder político y fortaleció considerablemente el poder del Estado.

El crecimiento económico de la época porfirista aumentó la demanda de empleados en todos los sectores económicos, pero no a un ritmo lo bastante rápido (nos referimos a la iniciativa privada) para absorber el creciente número de gente instruída. La respuesta del gobierno a ese problema fue aumentar el tamaño de la burocracia mexicana; entre 1876 y 1910 la nómina del gobierno aumentó un 900 %. Bulnes estimó que en 1876, el 16 % de la población letrada de México trabajaba para el gobierno en los niveles nacional, estatal y municipal; para 1910 más del 70 % estaba empleada en la burocracia.

⁴⁴ Ibidem pp. 55-56

Durante su gobierno, el presidente Díaz se rodeó de una especie de grupo de expertos formados por intelectuales y pseudointelectuales positivistas conocidos con el nombre de "científicos", los cuales influyeron en las actividades de su gobierno y, por ende, en la administración de personal al servicio del Estado.

Es un hecho que en ésta época existían cargos oficiales, con especiales y jugosas posibilidades que se compraban y vendían a precio fijo.⁴⁵

El servicio público en el México Revolucionario 1911-1924.

En la época revolucionaria, es poco lo que se puede decir con respecto a la administración de recursos humanos. Las condiciones de trabajo eran con mucho inferiores a los mínimos para llevar una vida decorosa y en muchos casos de subsistencia.

Entre tanta asonada y grupos que se disputaban el poder, es obvio que no existiera un sistema de selección de personal idóneo, pues cada grupo que llegaba al poder traía a su gente. Los ascensos se daban por lealtad y participación en los grupos victoriosos, más que por capacidad personal.

Una vez consolidada la revolución, con la promulgación de la Constitución de 1917, se empiezan a plantear una serie de cuestiones relativas a los servidores públicos. La norma fundamental la

⁴⁵ Ibidem pp.57-60

encontramos en el artículo 123 de la Constitución, que define los derechos de los trabajadores, como clase, no importando su lugar o adscripción al trabajo.

En 1922 se constituyeron los primeros sindicatos de trabajadores al servicio del Estado; el de maestros en el puerto de Veracruz y el de trabajadores de limpia de la ciudad de México, ambos afiliados a la CROM.

El presidente Alvaro Obregón, acuerda en 1924 un Reglamento de Inmovilidad y otro de Pensiones ambos exclusivamente para maestros, medidas que no se generalizaron ni se llevaron a efecto.⁴⁶

El servicio público durante la Posrevolución 1924-1940.

El presidente Plutarco Elías Calles, es el creador que ha fortalecido el andamiaje de la administración pública en México.

Durante este período llamado de institución, encontramos que siendo presidente Pascual Rubio, se aprobó la Ley Federal de Trabajo la cual en su artículo segundo estipula que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan. A pesar de esto las leyes nunca se llegaron a expedir.

⁴⁶ Ibidem pp. 61-63

El 12 de abril de 1934, el presidente Abelardo Rodríguez expide un Acuerdo sobre la organización y el funcionamiento del Servicio Civil el cual fue publicado en el Diario Oficial, mismo que - consigna algunas normas protectoras para los servidores públicos. Se considera este Acuerdo como antecedente del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado. Cabe mencionar que éste Acuerdo no se llevó nunca a la práctica.

Es importante mencionar que durante este período posrevolucionario es cuando se establecen las bases jurídicas que vendrían a normar las relaciones laborales del Estado y sus trabajadores.

Así por ejemplo, en 1931, el presidente Ortíz Rubio expide el Reglamento que fija el Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cárdenas en 1938, expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 69 de la Constitución Federal.

De esta forma, durante el mandato de Cárdenas, se establecieron las bases de las relaciones laborales entre el Estado como empleador y sus trabajadores, dividiendo a los servidores públicos en dos grupos: de base y de confianza, los primeros como rectorres naturales del servicio civil.

La expedición del Reglamento del Estatuto del Personal de la Secretaría de Hacienda en 1931, trajo como consecuencia la organización de los trabajadores, así vemos que:

En 1934, se funda la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra.

En 1935, los Trabajadores de Salubridad se empiezan a organizar en defensa de sus derechos.

En 1937, nace la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

El primero de noviembre de 1938, queda constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

De esta manera vemos que quedó institucionalizada la participación de los sindicatos, ya que el Estatuto Jurídico mencionado los contempla en su Título Cuarto.⁴⁷

El período 1940-1982.

Con Miguel Alemán, el país crece económicamente sobre todo el sector industrial y el sector de servicios.⁴⁸ Este crecimiento, incide en la administración pública la cual se ve obligada a crecer

⁴⁷ Ibidem op. 65-69

⁴⁸ CORDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. 6^a ed. México. EDIT. ERA. 1978. p. 347

y a modernizarse para estar de acuerdo con las circunstancias.

Así, en 1943, el ejecutivo acordó crear una Comisión Intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo "un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública", a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

En 1965, se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre otros:

- a.- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.

- b.- Lograr la mejor preparación del personal al servicio del Estado.

Es importante señalar que durante este período, la selección de personal al servicio del Estado se ha hasa generalmente en las relaciones familiares, políticas, el amiguismo y el compadrazgo, lo anterior a pesar de que existe legislación que establece lo relativo a dicha selección, la cual es ignorada.

El presidente Luis Echeverría, creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, como un mecanismo asesor en las políticas en torno a la administración de personal con el fin de procurar el aumento de la eficiencia en el servicio y funcionamiento de las dependencias y entidades públicas.

En este período, la administración de personal alcanza ciertos niveles de complejidad y sofisticación, como a continuación se observa:

A pesar de que existe legislación que establece disposiciones amplias y concretas al respecto, no es tomada en cuenta, y se continúa con la práctica de seleccionar al personal en base a las relaciones familiares, políticas, de compadrazgo, etc.

El primero de septiembre de 1982, se nacionaliza la banca y la relación laboral de los trabajadores de esta institución se reglamenta en el Apartado B del artículo 123 Constitucional.

Surge la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios. Organismo que aglutina a los sindicatos de los servidores estatales y municipales.

Dentro de los Diez Puntos de Reordenación Económica puestos en marcha al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, para nuestros fines, destaca el noveno que a la letra dice: "Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con efi-

cacia y agilidad".

Lo anterior, pone de manifiesto que la presente administración desde su inicio, dentro de su política y estrategia nacional, contempla la reestructuración del aparato burocrático para evitar y erradicar desviaciones, favoritismos e ineficiencias.

La presente administración puso en operación lo ordenado en el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo la Dirección General del Servicio Civil y por Decreto instituye la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Con esto, vemos que es a partir del presente régimen que se reestructura la Dirección General de Administración de Personal, para convertirse en la del Servicio Civil; a la que el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro del marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le confiere las atribuciones y responsabilidades correspondientes.

El 28 de junio de 1983, fue instalada la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual se integra de la siguiente manera:

El Secretario de Programación y Presupuesto, quien la preside

El Secretario de Gobernación.

El Secretario de la Contraloría General de la Federación.

El Secretario del Trabajo y Previsión Social.

El Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

La Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, es un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal en las acciones tendientes a instaurar el Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal.⁴⁸

Como se puede apreciar, a lo largo de la historia de la administración pública mexicana, tanto la administración de sus recursos humanos, como el logro de las conquistas sociales y económicas del servidor público, día a día se han ido mejorando y actualmente se puede decir que el Gobierno Federal está tomando las medidas necesarias para la posible instauración del Servicio Civil de Carrera.

⁴⁸ Ibidem pp. 70-77

3.4 Marco jurídico del servicio civil federal.

En este punto, cabe señalar que hasta nuestros días no ha llegado a integrarse un verdadero Servicio Civil de Carrera, a pesar que desde 1934 quedó plasmado en nuestras leyes (posteriormente se derogó). También es importante mencionar que el gobierno de Miguel de la Madrid, ha puesto especial interés en llevar a efecto el mencionado Servicio, para lo cual se han creado la Dirección General del Servicio Civil y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil; asimismo la iniciativa que establecerá el Servicio Civil de Carrera se encuentra en estudio en el Congreso de la Unión. Con lo anterior creemos que se hará realidad la implantación del Servicio Civil de Carrera en nuestro país y que se reunirán en una misma ley, los ordenamientos que establecen la relación entre el Estado y sus servidores, ordenamientos que analizaremos en el presente inciso.

Los instrumentos jurídicos relacionados con el Servicio Civil de Carrera, son los siguientes:

- a.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- Artículo 123, que establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

b.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley reglamenta los derechos consignados en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades, la organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Las bases jurídicas que permiten su instrumentación son:

a.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32 Fracción X.

Esta Ley faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del poder ejecutivo federal.

b.- Ley de Planeación. Artículo 14.

Ley que señala las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto a coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional, entre otras.

- c.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el período post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.

- d.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que puede originar la mala actuación de todo servidor público, es un ordenamiento congruente con la tesis de renovación moral del presidente de la República.

- e.- Ley de Premios. Estímulos y Recompensas Civiles.

Esta Ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio público, constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

- f.- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Este ordenamiento atribuye a la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, entre otras funciones, la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del personal del poder ejecutivo federal, así como implementar, analizar e integrar la información básica necesaria.

g.- Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983.

Mediante este Acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene las siguientes funciones

- Promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, la realización de los programas específicos del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades, para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.

h.- El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; en el capítulo La Política Económica General, en su punto 6.2.3.5 "lineamientos para Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público", señala que se persiguen dos propósitos generales: mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal federal y mejorar los procedimientos de seguimiento y control del gasto.

Para lograr el primer propósito, se adoptará entre otros instrumentos, la instauración del Servicio Civil de Carrera, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base quedará garantizada, lo que promoverá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Los ordenamientos citados constituyen el marco del Servicio Civil de Carrera a nivel federal; ordenamientos que son la base para el proceso legislativo que se ha iniciado para institucionalizar el Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal.

CAPITULO CUARTO
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL
AMBITO DEL GOBIERNO ESTATAL

- 4.1 El servicio civil en el gobierno estatal.
- 4.2 Marco jurídico del servicio civil estatal.
- 4.3 Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno estatal.

4.1 El servicio civil en el gobierno estatal.

En el presente capítulo, pretendemos aportar elementos que contribuyan a una mejor comprensión de la administración estatal mexicana, teniendo de esta manera una base para entender la importancia que significaría la implantación del servicio civil de carrera en el gobierno de los Estados.

Encontramos que el sistema mexicano de administración territorial, que incluye convencionalmente a las administraciones estatales, a las municipales y a los órganos federales representados permanentemente en las entidades federativas; hace que el gobernador ocupe un papel de extrema importancia.

Como titular del poder ejecutivo es responsable de las relaciones con las autoridades federales, así como con los otros poderes locales y los ayuntamientos. Es asimismo, el jefe de la administración estatal y recibe adicionalmente numerosas atribuciones complementarias establecidas en diversas disposiciones legales, tanto federales como estatales. El gobernador tiene el carácter de jefe de la administración, es competente para modificar la estructura de la administración estatal, bajo reserva de la aprobación presupuestaria por la legislatura y las disposiciones de la ley orgánica respectiva. Tiene amplias facultades para nombrar y destituir a los funcionarios y empleados llamados de confianza y

específicamente a sus colaboradores inmediatos.

Las unidades administrativas que dependen directamente del gobernador están usualmente subdivididas en Secretarías. Dispone - también de algunos servicios que las auxilian en sus tareas de dirección y tiene la responsabilidad de dirigir al conjunto de órganos que componen la administración estatal paraestatal.⁴⁹

En lo que respecta al derecho, encontramos que las bases jurí- dicas de la administración estatal se encuentran en la Constitu- ción Federal, en cada una de las Constituciones Estatales, en las Leyes Electorales, en las Leyes Orgánicas de Administración, etc. En estas disposiciones se encuentra la forma de gobierno local; - los elementos fundamentales de la organización estatal; la divi- sión de poderes; la base de la división territorial; las limita- ciones absolutas y relativas constitucionales de los Estados; la garantía federal; la estructura de la administración estatal; las funciones específicas de los órganos administrativos, etc.

Con respecto a la relación de la administración estatal con sus servidores, encontramos que existe un cambio sexenal de traba- jadores estatales, los cuales entran en funciones con el nuevo gobierno, los mejores puestos se reparten entre compadres, amigos o militantes del partido oficial. Es en este contexto, en donde se realizan las relaciones entre los servidores públicos y los Esta- dos, relaciones cuyo marco jurídico analizaremos a continuación.

⁴⁹ ALMADA, Carlos. La Administración Estatal en México. México. --- EDIT. INAP. ESTUDIOS. Serie II. Administración Pública Mexicana N^o 2. 1982. pp. 46-48

4.2 Marco jurídico del servicio civil estatal.

Con respecto a las relaciones laborales entre los Estados y sus servidores encontramos lo siguiente:

Por Decreto Congressional publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 3 de febrero de 1983, se adicionó el artículo 115 Constitucional con la fracción IX que se refiere a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, mismas que se regirán por las leyes correspondientes que expidan las legislaturas de los Estados respetando las normas contenidas en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. En la fracción mencionada se reitera la jerarquía normativa en materia laboral, en el sentido de que las leyes de trabajo que expidan las legislaturas estatales deben respetar no sólo las disposiciones involucradas en dicho precepto constitucional, sino también la legislación federal correspondiente.

Esta nueva fracción constituye una determinación plenamente justificada; los burócratas al servicio de los gobiernos de los Estados y los Municipios habían permanecido, en la mayor parte de la República, sin gozar de los beneficios de la legislación laboral mexicana e incluso a veces casi en los mínimos de subsistencia. Constituye un mérito el haber impuesto la obligación de pro-

teger a ese importante núcleo de servidores públicos, sin alterar por ello el ámbito de actividades de las entidades federativas - que, en términos del artículo 124 Constitucional, tiene reservada esta importante materia laboral.

Con respecto a la fracción IX del artículo 115 Constitucional, es importante mencionar, que los Senadores Gilberto Muñoz Mosqueda, Arturo Romo Gutiérrez, Angel Aceves Saucedo y Luis José Dorantes Segovia advirtieron en el seno de las Comisiones que el texto propuesto no es el mejor procedimiento para lograr el propósito - que lo anima y que gracias a la posibilidad de desarrollo en cambios jurídicos, pugnarán por su mejoramiento y que suscriben el - dictámen para sumarse al interés nacional de robustecer y mejorar la vida de los trabajadores al servicio de los diferentes niveles de gobierno.⁵⁰

Por ser importante para el análisis que estamos realizando, a continuación nos permitimos transcribir la intervención del Senador Ramírez Gamero en representación de los Senadores mencionados anteriormente, los cuales no se encontraban presentes en los Debates.

" Encontramos, en principio, que la fracción IX que se propone en la iniciativa, contempla facultades a las Legislaturas de los Estados para expedir leyes en relación con las normas que rigen la vida jurídica de los trabajadores al servicio de los Estados y los trabajadores de los Municipios.

⁵⁰ DE LA MADRID, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio. Tomo 3. México. Editado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1982 p.43

Los Senadores miembros del sector obrero estuvimos siempre - atentos a toda esta discusión y encontramos que existe clara contradicción entre el artículo 73 Constitucional, fracción X, con lo que establece la redacción de la Iniciativa y la redacción de la fracción IX que hace la Comisión Dictaminadora.

Dejamos expuestos nuestros puntos de vista y nuestro voto particular ante las Comisiones y dijimos que existe contradicción entre la fracción X del artículo 73 que establece que es facultad - exclusiva del Congreso de la Unión el legislar en materia de trabajo y en la facultad que se está otorgando en la fracción IX del artículo 115 Constitucional a las Legislaturas de los Estados para dictar leyes que normen las relaciones de trabajo entre los - trabajadores al servicio de los Estados y los trabajadores de los Ayuntamientos.

Sin embargo, como es propósito del autor de la iniciativa el proteger a más de un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios que están sujetos a caprichos de gobernadores sin ninguna limitación, los compañeros que aparecen haciendo la objeción en Comisiones dijeron que con el propósito de que se protegiera a ese gran número de trabajadores, en principio signaban el Dictámen, quedando a salvo nuestros derechos para, en su momento, presentar las reformas que consideráramos pertinentes, en virtud de que en todo caso para proteger verdaderamente a esos - trabajadores deberían de quedar sujetos al régimen que establece el Apartado B del artículo 123 Constitucional.

Pero, repetimos, con el propósito de que se logren los objetivos del autor de la Iniciativa, de proteger a los trabajadores de los Estados y de los Municipios, en principio aceptamos estas reformas y en su momento haremos las modificaciones o las propuestas a modificaciones tanto a la Constitución como a las leyes complementarias." 51

De esta manera vemos que el marco jurídico que establece las relaciones entre los trabajadores y sus respectivos Estados, lo -

51 Ibidem pp. 48-49

conforma el artículo 115 Constitucional, la Constitución Local - que corresponda, así como el Estatuto Jurídico de los Trabajado-- res al Servicio de los Poderes del Estado(es importante mencionar que el nombre varía en los diferentes Estados que forman parte - del Pacto Federal).

4.3 Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno estatal.

Con objeto de dilucidar el presente punto, nos permitimos -- enunciar algunos conceptos que tratan lo relativo a la institucionalización.

Institución (del latín institutio-enis, establecimiento o fundación de una cosa; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad)⁵²

"Las sociedades humanas, nos dice el maestro Duverger, se -- ofrecen estructuradas, pareciéndose más bien a un edificio que a un montón de piedras. Las instituciones determinan la arquitectura de este edificio;... consideradas así, las instituciones serán en términos amplios cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o Sociedad: los órganos constitucionales del poder soberano en la Nación; las leyes fundamentales de un país - que resultan de la Constitución, del derecho positivo o de la costumbre, son pautas de comportamiento, instrumentos que gobiernan la ejecución de algo. Las instituciones dan la idea de un universo ordenado y coherente que configura no sólo al Estado como institución política primera, sino a la sociedad como continente de múltiples instituciones que detienen su desenfadada sinergia para establecer su movimiento ordenado"⁵³

⁵² Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. México. Editado por el - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1984. p.137

⁵³ Ibidem p. 137

Según la definición clásica de Maurice Haurio, "una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, un poder se organiza y se le procura de órganos; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesados en la realización de tal idea, se producen manifestaciones de comunicación dirigidas por los órganos del poder y reglamentados por procedimientos." ⁵⁴

Agramonte dice: "Las instituciones son, pues, reglamentaciones que cada asociación, grande o pequeña, impone a sus miembros. Pueden ser más o menos rígidas, pero constituyen siempre normas de acomodación a las que el individuo se ajusta o parece. Fijan un tipo de conducta a seguir y una zona de tolerancia para cada actividad (política, sexual, económica, docente), señalando la norma, normando la vida social en múltiples maneras". ⁵⁵

Para Spencer, hay instituciones domésticas (exogamia, polian-dria etc.), ceremoniales, políticas (tipo agrícola, tipo nómada, leyes, gobiernos etc.), eclesiásticas, profesionales e industriales ⁵⁶

Con respecto a la institucionalización, cabe mencionar que en nuestro país, el presidente Calles se significa en la historia política de México, por los esfuerzos realizados para construir y consolidar un verdadero orden político institucional.

⁵⁴ Ibidem p. 137

⁵⁵ ECHANOVE Trujillo, Carlos. Diccionario de Sociología. México. -- EDIT. JUS. 1976. pp. 92-93.

⁵⁶ Ibidem p. 93.

Calles liga la expectativa a la institucionalización del país, de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del gobernante, sino una promesa del sistema como tal, es decir, algo que debía venir como un resultado necesario de la modernización de las instituciones.

... el Ejecutivo -decía Calles-, con la cooperación de los otros dos poderes y apoyado por la gran masa popular, ha intentado, y logrado en parte, formular y perfeccionar legalmente un sistema de reforma de tendencia social avanzada, pero de fuerte sabor nacional; reformas que han de constituir en lo futuro fuentes de paz orgánica general, de progreso colectivo y de riqueza pública y que consisten en la adopción de métodos y sistemas para aprovechar los recursos nacionales. Tales métodos y sistemas son los mismos que las naciones más civilizadas han aceptado y seguido con éxito para su independencia política y económica, su prosperidad y su completo desarrollo"⁵⁷

Es un hecho, que el iniciador de la institucionalización en nuestro país lo fue Plutarco Elías Calles, pero también lo es que su culminación fue con el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Visto el significado de la institucionalización y sus antecedentes en México, encontramos que es muy seguro que para 1986, se inicie un proceso legislativo con la finalidad de institucionalizar el Servicio Civil de Carrera en el gobierno federal. Pensamos que lo deseable es que ese Servicio Civil se formalizara adecuadamente en los ámbitos del gobierno federal, estatal y municipal.

⁵⁷ GORDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. 6^a ed. México. EDIT. ERA. 1978. pp. 347-351

Creemos que, en primer término, el Servicio Civil de Carrera a nivel Estatal deberá tener como finalidad inmediata la de otorgar a los servidores públicos un alto grado de seguridad económica y una eficaz protección jurídica especial, con el fin de aumentar en el servidor público el sentido de la responsabilidad en el ejercicio de sus funciones generales y de sus poderes discrecionales. Uno de los aspectos más importantes de las legislaciones que establecerán el Servicio Civil de Carrera a nivel Estatal tendrá necesariamente que consistir en el otorgamiento de una serie de medios, tendientes a perfeccionar la competencia técnica del servidor público en todos los niveles. El Servicio Civil deberá conducir a que el servidor público ejercite responsablemente sus facultades discrecionales y responda a la confianza pública depositada en él. Como ya lo ha sostenido el presidente de la República el gobierno hará todo lo posible por conservar y fortalecer un Estado de Derecho y un Gobierno de Leyes y de Instituciones.

CAPITULO QUINTO
EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL
AMBITO DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

- 5.1 El servicio civil en el gobierno municipal.
- 5.2 Marco jurídico del servicio civil municipal.
- 5.3 Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno municipal.
- 5.4 Anteproyecto de Ley de los Servidores Públicos municipales en México.

5.1 El servicio civil en el gobierno municipal.

Si somos rigurosos en la relación entre el concepto y la realidad, podemos afirmar categóricamente que en México no existe la carrera administrativa municipal, empero, existen ciertos elementos que posibilitan su instauración y práctica, que a continuación referiremos.

El primer elemento que encontramos es el histórico; así la Ley de marzo de 1837 para el Gobierno Interior de los Departamentos, en la época del gobierno centralista, creó el nombramiento de los Secretarios del Ayuntamiento, pues anteriormente se turnaban los Regidores en el desempeño de ese cargo y era práctica común que el Regidor menos antiguo sustituyese, sin sueldo, al Secretario, en el caso de que por cualquier motivo faltare el empleado. Era nombrado por acuerdo de Cabildo y por él suspendido o destituido, así como los demás empleados municipales, con causa justificada. Se procuraba que el Secretario "para el buen servicio público era conveniente, que además de las circunstancias de honradez y aptitud, los Ayuntamientos al hacer tal nombramiento, procuraran que el agraciado tuviera educación y edad competentes para la representación de su empleo, que era dotado según lo permitían los fondos y se acordara."

En el Estado de Guerrero, conforme a su Ordenanza Municipal - de 25 de septiembre de 1868, se facultaba a los ayuntamientos, entre otras atribuciones, a nombrar a todos los empleados que dependieran de sus fondos y removerlos con causa justificada, a excepción del Secretario, que, por ser empleado de confianza, será amovible.

Sin embargo, estos casos eran excepcionales, sólo a partir - del proceso revolucionario de 1910 se plasma, a nivel general, en el artículo 123 de la Constitución de 1917, los derechos de los - trabajadores, así disponía que "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, - jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo."

Ante las consecuencias negativas de este ordenamiento, en el sentido de que las Legislaturas de los Estados daban un tratamiento distinto a los trabajadores de cada entidad de la República, se expidió la Ley Federal del Trabajo en 1931, la cual estableció en su artículo segundo que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expi-- dan."

Tales leyes no se expidieron, la federación dió el primer paso al promulgar el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en 1938, la cual reconoció el carácter de asalariados de estos trabajadores, el derecho de sindicalización, de huelga (con las modalidades restrictivas que implica la función pública), el derecho de antigüedad y también la creación de un tribunal para resolver los conflictos entre estos trabajadores y el Estado.

El nivel estatutario de este ordenamiento fue impugnado por la burocracia federal y solicitó su elevación a rango constitucional, la solicitud fue aprobada a partir de la adición al artículo 123 Constitucional en 1960, de un apartado especial para los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal; en virtud de esta reforma, se expide en el año de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es de hacer notar que la disposición sólo se refería a los trabajadores al servicio de los poderes federales y de ninguna manera a los trabajadores de los Estados y Municipios. Como esta facultad es explícita para la Federación, de acuerdo al artículo 124 Constitucional, se tenía reservada a los Estados; por tanto, varias entidades federativas expidieron sus leyes de servicio administrativo, que regulaban la relación de los Estados y Municipios con sus trabajadores.

Por regla general, en cuanto a los contenidos de estas leyes estatales, existe disparidad entre ellas mismas y la Ley de los Trabajadores de los Poderes de la Unión, que trae consigo la no contemplación de derechos mínimos consagrados en la norma federal⁵⁸

5.2 Marco jurídico del servicio civil municipal.

En virtud de lo anteriormente escrito y como parte de la voluntad política del nuevo régimen gubernamental de fortalecer la vida municipal, se dispone recientemente a nivel constitucional, que "las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."⁵⁹

Encontramos que la norma obliga a las Legislaturas Locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales, pero sin contravenir lo dispuesto en el artículo 123 y sus reglamentos.

En este punto de la investigación, haremos un breve resumen acerca de la regulación de la relación de los Municipios y sus

⁵⁸ Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México. Números 14-15. EDIT. INAP. 1984. pp. 33-35

⁵⁹ Ibidem p. 35

servidores la cual se encuentra establecida en la fracción IX del artículo 115 Constitucional.

De esta manera vemos que en 1982, el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley para modificar el artículo 115 Constitucional, un relevante renglón de la Iniciativa, para el objeto de nuestra tesis, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones Locales y en las Leyes Estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

Se dice que si hemos logrado ya cierta estabilidad y protec--

ción de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

La Iniciativa se turnó a la Cámara de Senadores, para posteriormente continuar el proceso legislativo, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Resumiendo, encontramos que el marco jurídico de las relaciones laborales de los servidores municipales y el Municipio lo conforman: La Constitución Federal, La Constitución Local respectiva y La Ley Orgánica Municipal (Código Municipal) en algunos casos, es importante hacer mención que en algunos Estados sus municipios ya cuentan con un Estatuto que regula la relación entre sus servidores y el municipio en cuestión.⁶⁰

⁶⁰ En el Estado de México, rige el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Desconcentrados de carácter Estatal. Editado por el SUTEYM. 1985.

5.3 Institucionalización del servicio civil de carrera en el gobierno municipal.

A través de nuestra investigación, encontramos que la decisión de fortalecer al municipio, parte necesariamente del reconocimiento de las limitaciones que caracterizan actualmente a los niveles estatal y municipal de gobierno.

Cabe recordar que la configuración histórica y constitucional del municipio libre se ha venido apartando dramáticamente de la vida real. Se ha negado al municipio la realización de su propia naturaleza y lo grave es que esta negación se origina en el progresivo centralismo por parte de los Estados y de la Federación, deprimiéndose el avance político y el desarrollo social de las comunidades y, en consecuencia, de la propia nación. Es necesario recordar que los municipios son personas sociales, naturales y necesarias, y significa una institución fundamental para el logro de todos los fines esenciales de la vida en comunidad.

La tendencia moderna se esfuerza porque los municipios tengan cada vez más una vida social y política más intensa, con mayor autonomía y con un grado menor de subordinación hacia los poderes del Estado.

De esta manera vemos que se fundamentan las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, cuya iniciativa fue presentada por el ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión en diciembre de 1982. La reforma al artículo 115, vigente a partir de 1983, tiene gran trascendencia jurídica y política, ya que se convirtió en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

En lo referente a nuestra temática, vemos que en virtud de lo anteriormente descrito y como parte de la voluntad política del nuevo gobierno de fortalecer la vida municipal, se dispone recientemente a nivel constitucional, que "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, en base a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere"⁶¹

Así, la norma obliga a las legislaturas locales a legislar sobre las relaciones de trabajo entre los gobiernos locales y municipales, pero sin contrariar lo dispuesto en el artículo 123 y sus reglamentos.

Sin duda alguna, la disposición beneficia en gran medida a los trabajadores municipales, por ejemplo:

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. - EDIT. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1985. pp. 277-279.

Contarán con una jornada máxima de 8 horas la diurna y de 7 - la nocturna.

Gozarán de vacaciones que no serán menores de 20 días al año.

Los salarios no podrán ser disminuídos y en ningún caso pe---drán ser inferiores al mínimo de los trabajadores en general en la zona económica respectiva.

A trabajo igual corresponderá salario igual.

Los trabajadores tendrán el derecho al escalafón, a fin de - que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por -- causa justificada, en los términos que fije la ley reglamentaria. Si son despedidos en forma injusta, tendrán derecho a optar por la reinstalación o por la indemnización correspondiente.

Tendrán derecho a la seguridad social que comprende acciden---tes, enfermedades, jubilación, invalidéz, vejez y muerte.

Los conflictos laborales serán resueltos por tribunales competentes.

Gozarán del derecho de la sindicalización y huelga.

A pesar de las anteriores garantías que la Constitución Fede--ral, las Constituciones Estatales y los Estatutos Laborales que - existen en algunos Estados, establecen en favor de los servidores municipales, pensamos que es muy conveniente crear el Servicio Civil de Carrera a nivel Municipal, cuya utilización en los munici--pios sería de gran avance institucional. Lográndose asegurar con

este el acceso a cargos públicos, con base en el talento y aptitudes de cada uno, independientemente de credo político o religioso, raza o sexo; que no permanezcan a merced de los vaivén de la política, municipal, estatal e federal.

5.4 Anteproyecto de Ley de los Servidores Públicos Municipales en México.

En nuestro proyecto rige el criterio de uniformidad, en el sentido de que el mismo ordenamiento jurídico se aplique en todos los municipios. Aunque estamos concientes por supuesto, acerca de las grandes diferencias estructurales que existen entre las municipalidades de nuestro país.

Diversos factores evidencian en forma marcada las diferencias entre los gobiernos municipales; entre otros se pueden citar: el nivel de ingresos y gastos, la población, el territorio, el grado de urbanización, etc. Esto incide directamente en el nivel de organización de las unidades administrativas; y como es natural, -- plantea diferencias apreciables en cuanto al grado de aplicación de la Ley propuesta. Sabemos que en muchas municipalidades con determinada estructura organizativa y ciertos niveles jerárquicos, el proyecto puede tener mayor éxito y aplicación que en otras que apenas cuentan con un mínimo de personal para funcionar.

H-0035975

Empero estas diferencias, no constituyen un obstáculo que --
 afecte significativamente la idea central y los propósitos que --
 nos fijamos al realizar la presente tesis; por lo que a continua-
 ción presentamos el Anteproyecto de Ley de los Servidores Públi-
 cos Municipales.

ANTEPROYECTO DE LEY DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

TITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

OBJETIVOS Y FINES

ARTICULO 1.- La presente Ley es de observancia general para los -
 Municipios de la República Mexicana y sus Instituciones y Organismos que forman la Administración Pública Paramunicipal, a los que en lo sucesivo se les identificará como Entidades Públicas Municipales.

ARTICULO 2.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica -
 de trabajo se entiende entre las Entidades Públicas Municipales y los servidores de base que les presten servicios.

ARTICULO 3.- Se entiende por servidor, a la persona física que -
 presta a las Entidades Municipales, un trabajo personal en virtud del nombramiento expedido por autoridad facultada para ello y que

CAPITULO II
DE LOS SERVIDORES

ARTICULO 6.- Los servidores a que se refiere esta Ley se dividen en:

- I.- Servidores de base;
- II.- Servidores de confianza; y
- III.- Servidores supernumerarios.

ARTICULO 7.- Son servidores de base, los no incluidos en el artículo siguiente, y que por la naturaleza de sus funciones no deben ser considerados como de confianza o supernumerarios.

ARTICULO 8.- Son servidores de confianza los Secretarios de los Ayuntamientos, los Oficiales Mayores, los Directores, los Sub-Directores, Jefes y Sub-Jefes de Departamento, Tesoreros encargados de las finanzas municipales, Contralores, Inspectores, Agentes de Policía, Alcaldes, Sub-Alcaldes y Celadores, integrantes de los Jurados Calificadores, Secretarios Particulares Privados y Jefes de Ayudantes, Síndicos y Comisarios Municipales.

En los organismos descentralizados municipales: los Directores, Sub-Directores, Gerentes, Tesoreros, Administradores, Pagadores, y en general, los que dispongan las Leyes o Reglamentos que rijan al organismo de que se trate.

La anterior clasificación es meramente enunciativa más no limitativa, pues también se consideran servidores de confianza a todos aquellos que desempeñen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización cuando tengan carácter general y las que se relacionen con servicios particulares de los titulares de las Entidades Públicas Municipales.

ARTICULO 9.- Son servidores supernumerarios, los que prestan sus

- III.- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- IV.- La duración de la jornada de trabajo;
- V.- El salario que deberá de percibir el servidor;
- VI.- El lugar y dependencia donde se prestará el servicio;
- VII.- Fecha y lugar en donde se expida el nombramiento; y
- VIII.- Firma autógrafa del servidor público que lo expida.

ARTICULO 14.- En ningún caso el cambio de titulares de las Entidades Publicas Municipales podrá afectar los derechos de los servidores-

CAPITULO II DE LA CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

ARTICULO 15.- Los municipios podrán establecer centros de capacitación y adiestramiento para sus servidores, con el objeto de actualizar y perfeccionar sus conocimientos, aptitudes y habilidades que les permitan elevar su nivel de vida, su productividad y su eficiencia en el desempeño de sus labores.

Los municipios podrán celebrar convenios entre sí, con los Gobiernos Federal y Estatal, con el Instituto de Administración Pública, así como con cualquier otro organismo privado con el propósito de otorgar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores.

ARTICULO 16.- Los municipios podrán establecer que la capacitación o adiestramiento que se proporcione a sus servidores dentro de las dependencias o fuera de ellas por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escue

la mixta.

ARTICULO 22.- Cuando por circunstancias especiales deban aumentar se las horas de jornada máxima establecida, este trabajo será con siderado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas en una semana.

ARTICULO 23.- Las horas extraordinarias de trabajo se pagarán con un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria.

ARTICULO 24.- Por cada seis días de trabajo disfrutará el servidor de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario integro.

Las Entidades Públicas Municipales acordarán con sus servidores o sindicatos los días de descanso semanales que disfrutarán.

ARTICULO 25.- Serán días de descanso obligatorio con goce de sala-rio íntegro independientemente de los que señalan los calendarios oficiales de las Entidades Públicas Municipales los siguientes:

- I.- El primero de enero;
- II.- El cinco de febrero;
- III.- El veintinueve de marzo;
- IV.- El primero de mayo;
- V.- El dieciséis de septiembre;
- VI.- El veinte de noviembre;
- VII.- El primero de diciembre de cada seis años, cuando corresponda la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;
- VIII.- El veinticinco de diciembre; y,
- IX.- El día que el Presidente Municipal rinda el informe anual de labores.

ARTICULO 32.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los servidores, cuando se trate:

- I.- De deudas contraídas en las dependencias donde prestan sus servicios, por concepto de anticipos de salario, pagos hechos en exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas;
- II.- Del pago de impuesto sobre remuneraciones;
- III.- De descuentos ordenados por autoridad judicial competente para cubrir el pago de pensiones alimenticias;
- IV.- De cuotas sindicales ordinarias;
- V.- De cuotas de defunción o aportación de fondos para la constitución de cooperativas y cajas de ahorros, siempre que el servidor hubiese manifestado previamente de manera expresa su conformidad; y
- VI.- De descuento por faltas injustificadas al trabajo, por retardos o permisos sin goce de sueldo.

Los reglamentos que expidan los municipios determinarán el porcentaje que se descontará al salario de los servidores en los casos previstos en las fracciones I y V de este artículo, fuera de los casos señalados, el salario no será susceptible de embargo judicial o administrativo.

ARTICULO 33.- El pago del salario deberá hacerse en el lugar de trabajo y en moneda de curso legal o en cheque.

ARTICULO 34.- Es nula la renuncia que los servidores hagan de los salarios devengados de las indemnizaciones y demás prestaciones que perciban por los servicios prestados, cualquiera que sea la forma o denominación que se les dé.

Todo convenio o liquidación para ser válido, deberá hacerse por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos comprendidos en él y será ratificado ante el Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje.

- IV.- Acreditar su estado de salud y sujetarse a exámenes médicos cuando sean requeridos para ello;
- X.- Rehusar dádivas, obsequios, recompensas o cualesquiera - otras ventajas con motivo de sus funciones;
- XI.- Observar buena conducta durante el desempeño de sus labores;
- XII.- Cubrir las guardias en los períodos de vacaciones o descansos legales, cuando sean requeridos para ello; y
- XIII.- Las demás que le fijen las leyes, los reglamentos y los - manuales de procedimientos.

ARTICULO 36.- Ningún servidor podrá ser sancionado sino por causas justificadas; los procedimientos se fijarán en las leyes o reglamentos respectivos.

ARTICULO 37.- Queda prohibido al servidor:

- I.- Ejecutar cualquier acto que pueda poner en peligro su propia seguridad, la de sus compañeros de trabajo o la de - terceras personas, así como la de los lugares en que desempeñan sus labores;
- II.- Faltar al trabajo sin permiso e causa justificada;
- III.- Sustraer de las oficinas material, instrumentos útiles de trabajo, que no sean de su propiedad o utilizarlos para - objeto distinto del que estén destinados;
- IV.- Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo -- que en este último caso existe prescripción médica. Antes de iniciar su servicio, deberá ponerlo en conocimiento - del jefe y presentarle la prescripción suscrita por médico autorizado;

- IV.- Proporcionar a los servidores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para el desempeño de su trabajo:
- V.- Guardar a los servidores la debida consideración y respeto;
- VI.- Contribuir al fomento de las actividades deportivas y culturales entre sus servidores; y
- VII.- Las demás que les fijen las leyes y reglamentos.

TITULO CUARTO

DE LA ESTABILIDAD, DE LA SUSPENSION Y DE LA TER- MINACION DE LOS EFECTOS DE LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS SERVIDORES

CAPITULO I DE LA ESTABILIDAD

ARTICULO 39.- Los servidores tienen derecho a la estabilidad en sus empleos y no podrán ser cesados ni separados de los mismos sino por las causas y procedimientos señalados en las leyes y reglamentos aplicables.

Los reglamentos que al efecto expidan los municipios, establecerán las bases que regirán los sistemas del servicio público de carretera.

CAPITULO II DE LA SUSPENSION

ARTICULO 40.- Don causas de la suspensión temporal sin responsabi

- 1.- En los casos de las fracciones I, II y IV del artículo 40, al día siguiente de la fecha en que termine la causa de la suspensión; y
- II.- En los casos de las fracciones III y V del artículo 40, — dentro de los quince días siguientes a la terminación de la causa de la suspensión.

CAPITULO III DE LA TERMINACION

ARTICULO 43.- Son causas de terminación de los efectos del nombramiento, sin responsabilidad para las Entidades Públicas Municipales:

- I.- La renuncia del servidor o el abandono de empleo;
- II.- El mutuo consentimiento de las partes;
- III.- La muerte del servidor;
- IV.- La incapacidad permanente, física o mental del servidor, que lo imposibilite para desempeñar su cargo; y
- V.- El cese motivado por alguna de las causas del artículo siguiente:

ARTICULO 44.- Serán motivos de cese del servidor :

- I.- Engañar el servidor, o en su caso, el sindicato que lo hubiese propuesto, con certificados falsos o referencias en los que se atribuyan al servidor capacidad, aptitudes o facultades de que carezca;
- II.- Incurrir el servidor durante sus labores en falta de pro-

- X.- Desobedecer el servidor, sin causa justificada, las órdenes que se le den con motivo del trabajo contratado;
- XI.- Tener el servidor más de cinco faltas de asistencia en un período de treinta días, sin permise o causa justificada;
- XII.- Concurrir el servidor a sus labores en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante, salvo que en este último caso exista prescripción médica debiendo poner el hecho en conocimiento del jefe y presentar la prescripción suscrita por médico autorizado;
- XIII.- La prisión derivada de sentencia ejecutoriada;
- XIV.- Las analogías señaladas en las fracciones anteriores, de igual manera graves y de consecuencias semejantes en lo que al trabajo se refiere; y,
- XV.- Los demás que establezcan las leyes y reglamentos.

ARTICULO 45.- El servidor, a su elección, podrá solicitar ante el Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje que corresponda, - que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba o se le indemnice con el importe de tres meses de salario... Y si en el juicio - respectivo no se comprueba la causal de cese, el servidor tendrá derecho además a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laude, y las prestaciones que legalmente resulten precedentes.

TITULO QUINTO

DEL ESCALAFON, VACANTES Y ASCENSOS

CAPITULO UNICO

DESCRIPCIONES GENERALES

ARTICULO 46.- Se entiende por escalafón el sistema organizado en

El personal será calificado según las categorías asignadas en los presupuestos de egresos.

ARTICULO 52.- En cada uno de los municipios funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada por un representante del Ayuntamiento y otro del sindicato respectivo. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje en un término que no exceda de diez días y de una lista de candidatos que las partes en conflicto le propondrán, aportando las pruebas correspondientes. En todo caso, las resoluciones de la Comisión son irrecurribles.

ARTICULO 53.- Los Ayuntamientos proporcionarán a la Comisión Mixta de Escalafón los medios administrativos y materiales para su efectivo funcionamiento.

Las facultades, obligaciones, atribuciones, procedimientos y derechos de las Comisiones Mixtas de Escalafón en su caso, quedarán especificados en los reglamentos y convenios, sin contravenir lo preceptuado en esta Ley.

ARTICULO 54. Los titulares de las Entidades Públicas Municipales, le darán a conocer a la Comisión Mixta de Escalafón las vacantes que se presenten. dentro de los diez días siguientes en que se dicte el aviso de baja o se apruebe la creación de plazas.

Al tener conocimiento de las vacantes, la Comisión Mixta de Escalafón procederá, desde luego, convocar a concurso entre los servidores de la categoría inmediata inferior, mediante circulares o boletines que se fijarán en lugares visibles de los centros de trabajo correspondiente.

Las convocatorias señalarán los requisitos y plazos para presentar solicitudes de participación en los concursos y demás datos que determinen los reglamentos de la Comisión Mixta de Escalafón.

ARTICULO 55.- En los concursos, la Comisión verificará las pruebas a que se sometan los participantes y calificará los factores

TITULO SEPTIMO
DE LA PRESCRIPCION
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 58.- Las acciones que se originen con motivo de esta Ley, del nombramiento otorgado en favor de los servidores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales de trabajo, prescribirán en un año con excepción de los casos previstos en los artículos siguientes:

ARTICULO 59.- Prescriben en un mes:

- I.- Las acciones para pedir la nulidad de la aceptación de un nombramiento hecho por error, contado el término a partir del momento en que el error sea conocido;
- II.- Las acciones para ejercitar el derecho a ocupar la plaza que se haya dejado por incapacidad o licencia, contado el plazo a partir de la fecha en que esté en aptitud de volver al trabajo;
- III.- Las acciones para exigir en caso de cese la reinstalación en el trabajo o la indemnización constitucional que esta Ley concede, contando el término a partir del momento en que le sea comunicado dicho cese; y;
- IV.- Las acciones de las Entidades Públicas Municipales para cesar a los trabajadores por causa justificada y para disciplinar las faltas de éstos, contándose el plazo a partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa del cese o de la falta cometida.

ARTICULO 60.- Prescriben en dos años:

- I.- Las acciones de los servidores para reclamar indemnizacio

TITULO OCTAVO
DE LOS TRIBUNALES
MUNICIPALES DE
CONCILIACION Y ARBITRAJE

CAPITULO PRIMERO

ARTICULO 64.- En cada municipio funcionará un Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje, con jurisdicción en su respectivo territorio y asiento en su cabecera.

ARTICULO 65.- Corresponde a los Tribunales el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre los servidores y las Entidades Públicas Municipales, o sólo entre aquellos, con motivo de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.

ARTICULO 66.- Cada Tribunal estará integrado por tres árbitros; - uno representante de los trabajadores, designado por el Sindicato o por la mayoría de aquellos; otro nombrado por el Presidente Municipal y un tercer árbitro que será elegido por los dos representantes mencionados, fungiendo éste último como Presidente.

Por cada árbitro representante del Sindicato o trabajadores y del Presidente Municipal, se nombrará un suplente.

ARTICULO 67.- Los miembros de los Tribunales durarán en su cargo el período constitucional del Ayuntamiento correspondiente, pudiendo ser reelectos.

Los representantes de los trabajadores y del Presidente Municipal, podrán ser removidos libremente por quienes los designen, en tanto que el tercer árbitro sólo podrá ser removido por delitos o faltas graves.

ARTICULO 68.- Para ser miembro del Tribunal se requiere:

- 1.- Ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles;

IV.- Una relación detallada de los hechos; y,

V.- La indicación del lugar en que puedan obtenerse las pruebas que el reclamante no pudiera aportar directamente y que tengan por objeto la verificación de los hechos en que se funde su demanda, así como las diligencias que con el mismo fin se soliciten sean practicadas por el Tribunal

En la demanda se ofrecerán y acompañarán las pruebas de que disponga y los documentos que acrediten la personalidad del representante, en su caso.

El Tribunal dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba la demanda, dictará el auto de radicación, en el que se ordenará se emplace a la parte demandada dentro de los cinco días posteriores, apercibiéndosele que de no contestar la demanda dentro del término que señala el artículo siguiente o de resultar mal representada, la misma se tendrá por contestada en sentido afirmativo.

ARTICULO 72.- La contestación de la demanda se presentará en un término que no exceda de diez días, contados a partir del día siguiente del emplazamiento; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos que comprenda la demanda y ofrecer pruebas en los términos del artículo anterior.

ARTICULO 73.- El Tribunal inmediatamente después de que reciba la contestación de la demanda, o una vez transcurrido el plazo para contestarla, calificará las pruebas y desechando aquellas que resulten notoriamente inconducentes o contrarias a la moral o al derecho o que no tengan relación con la litis y ordenará la práctica de las diligencias que fueren necesarias para su recepción, citando a las partes para una audiencia de conciliación, arbitraje, recepción de pruebas, alegatos y resolución.

ARTICULO 74.- En la audiencia, el Presidente tratará de avenir a las partes, proponiendo soluciones conciliatorias acordes a los intereses en pugna; si llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto y el convenio respectivo se elevará a categoría de laudo, para que surta los efectos jurídicos inherentes al mismo.

respuesta, continuándose en su caso con el procedimiento.

Por lo que hace a los incidentes de personalidad y de competencia, deberán interponerse inmediatamente después de concluida la etapa conciliatoria; y el de nulidad de actuaciones hasta antes de que se dicte el laudo.

CAPITULO III DE LAS NOTIFICACIONES Y TERMINOS

ARTICULO 82.- Las partes en su primera comparecencia o escrito, deberán señalar domicilio para recibir notificaciones dentro del lugar de residencia del Tribunal, si no lo hacen las notificaciones se harán por estrados, aún las de carácter personal.

ARTICULO 83.- Serán personales las siguientes notificaciones:

- I.- El emplazamiento a juicio y en todo caso que se trate de la primera notificación;
- II.- La resolución en que el Tribunal se declare incompetente;
- III.- La resolución que ordene la reanudación del procedimiento, cuya tramitación estuviese interrumpida por cualquier causa legal;
- IV.- El auto que cite a absolver posiciones;
- V.- La resolución que deba notificarse a terceros;
- VI.- El auto que se dicte al recibir la sentencia de amparo;
- VII.- El laudo; y,
- VIII.- En casos urgentes o cuando concurren circunstancias especiales a juicio del Tribunal.

ARTICULO 87.- Las actuaciones deberán practicarse en horas y días hábiles, comprendidas las primeras entre las siete y diecinueve - horas. Son días hábiles todos los del año, con excepción de los - sábados y domingos, los de descanso obligatorio, los festivos que señale el calendario oficial y aquellos en que el tribunal suspen da sus labores con causa justificada.

En ningún término se contarán los días mencionados en el párra fo anterior, mismos en los que no podrán actuar el Tribunal bajo pena de nulidad, salvo disposición en contrario de esta Ley.

ARTICULO 88.- El Presidente del Tribunal podrá habilitar las ho-- ras y días inhábiles para que se practiquen las diligencias nece-- sarias que así lo ameriten.

CAPITULO IV DE LAS RECUSACIONES Y EXCUSAS

ARTICULO 89.- Los miembros del Tribunal podrán ser recusados por las siguientes causas:

- I.- El parentesco por consanguinidad, dentro del cuarto grado o el de afinidad dentro del segundo con el servidor;
- II.- El mismo parentesco dentro del segundo grado, con el re-- presentante legal del servidor;
- III.- Ser o haber sido denunciante o acusador privado del servi-- dor;
- IV.- Seguir proceso con el servidor, o ser un apoderado legal;
- V.- Ser socio, arrendatario, patrón o depender económicamente del servidor; y,
- VI.- Ser deudor, acreedor, heredero o legatario del servidor.

TITULO NOVENO
DE LA ORGANIZACION
COLECTIVA DE
LOS SERVIDORES

CAPITULO 1
DE LOS SINDICATOS

ARTICULO 94.-Los Sindicatos son las asociaciones de servidores -- constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

ARTICULO 95.-En cada uno de los municipios se reconocerá únicamente un Sindicato de servidores de dichos municipios y sus instituciones y organismos descentralizados; para el caso de que concurren varios grupos de servidores, el Tribunal respectivo otorgará reconocimiento al mayoritario, no admitiéndose en consecuencia la formación de sindicatos minoritarios.

ARTICULO 96.-Los Sindicatos para fines de organización interna podrán formar delegaciones, pero sin gozar de personalidad jurídica.

ARTICULO 97.-Todos los servidores de cada uno de los municipios, a excepción de los de confianza y supernumerarios, tendrán derecho a formar parte del Sindicato correspondiente, una vez que lo soliciten y obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de él, -- salvo que fuesen expulsados.

ARTICULO 98.-Cuando los servidores sindicalizados pasen a desempeñar un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas las obligaciones y derechos sindicales, pero al terminar su gestión, volverán automáticamente al empleo de base del que fueron promovidos.

ARTICULO 99.-Para que se constituya un Sindicato de los servidores de cada uno de los municipios, se requiere que lo formen veinte servidores en activo.

ARTICULO 100.-Los Sindicatos serán registrados por el Tribunal correspondiente a cuyo efecto le presentarán por duplicado los siguientes documentos:

- 1.- Acta de asamblea constitutiva;
- 11.- Los estatutos del Sindicato;

ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros, y las modificaciones que sufran los estatutos para lo cual acompañarán por duplicado copia autorizada de las actas respectivas;

III.- Facilitar la labor del Tribunal en los conflictos que se ventilen ante el mismo, ya sea del Sindicato o de sus miembros, proporcionándole la cooperación que le soliciten; y,

IV.- Patrocinar y representar a sus miembros en la defensa de los derechos individuales que le correspondan, sin perjuicio del derecho de los servidores para obrar o intervenir directamente, cesando entonces, a petición del servidor, la intervención del Sindicato.

ARTICULO 106.- La representación de los Sindicatos se ejercerá por un Secretario General o por la persona que designe su directiva, salvo disposición especial en los estatutos.

ARTICULO 107.- El Comité Ejecutivo de los Sindicatos será responsable ante éstos y respecto de terceras personas, en los mismos términos que lo son los mandatarios en el derecho común.

ARTICULO 108.- Los actos realizados por los Comités Ejecutivos de los Sindicatos obligan civilmente a éstos, siempre que hayan obrado dentro de sus facultades.

ARTICULO 109.- Queda prohibido a los Sindicatos:

- I.- Hacer propaganda de carácter religioso;
- II.- Ejercer el comercio con fines de lucro;
- III.- Ejercer violencia en contra de los servidores libres para obligarlos a que se sindicalicen o en contra de los servidores sindicalizados para obligarlos a que apoyen un movimiento de huelga; y

ARTICULO 115.- La huelga puede ser general o parcial. La primera es la que se endereza en contra de una Entidad Pública Municipal, y la segunda aquélla que va dirigida en contra de algún jefe o grupo de jefes de una o varias dependencias de la Entidad Pública Municipal.

ARTICULO 116.- La huelga general sólo puede ser motivada por cualquiera de las causas siguientes:

- 1.- Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal competente, mediante el estudio -- que verifique de las pruebas aportadas por las partes;
- 11.- Porque la política general del Ayuntamiento respectivo -- sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley -- concede a los servidores, debiendo en tal caso la coalición, hacer la comprobación respectiva ante el Tribunal;y
- 111.- Por negarse el Presidente Municipal a discutir los pliegos de peticiones que se formulen y conceder las prestaciones que se soliciten en el mismo, de resultar procedentes, dentro del término de diez días de su presentación.

ARTICULO 117.- La huelga parcial sólo puede ser motivada por cualquiera de las causas siguientes:

- 1.- Violaciones frecuentes repetidas a las disposiciones de esta Ley;
- 11.- Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal; y,
- 111.- Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal.

ARTICULO 118.- La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los servidores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir dichos efectos.

de huelga es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la declaración de huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en la audiencia de avenimiento, apercibiéndose a los servidores que de no concurrir a la audiencia mencionada no correrá el término para la suspensión de las labores y se ordenará el archivo del expediente como asunto concluido.

ARTICULO 123.- Si la declaración de huelga se considera legal por el Tribunal y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 121, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los servidores podrán suspender las labores.

ARTICULO 124.- Al resolverse que una declaración de huelga es legal, El Tribunal a petición de la Entidad Pública Municipal emplazada tomando en cuenta la naturaleza del servicio público y las pruebas presentadas, fijará el número de servidores que el Sindicato estará obligado a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifiquen un peligro para la salud pública.

ARTICULO 125.- Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días de practicado el emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga y fijará a los servidores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Ayuntamiento del municipio de que se trate, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los servidores y declarará que la Entidad Pública o las dependencias afectadas no han incurrido en responsabilidad.

ARTICULO 126.- Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.

proveer la eficaz e inmediata ejecución de los laudos, debiendo - al efecto dictar las medidas necesarias para que sea pronto y expedita.

ARTICULO 132.- Los laudos deberán cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes en que surta efectos su notificación, pudiendo las partes convenir en las modalidades del cumplimiento.

ARTICULO 133.- Cuando se pida la ejecución de un laudo, El Presidente dictará auto de ejecución y comisionará al actuario para - que asociado de la parte que obtuvo, se constituya en el domicilio de la parte demandada y la requiera para que cumpla la resolución; apercibiéndola de multa en caso de no hacerlo.

CAPITULO II
DE LAS RESPONSABILIDADES
Y SANCIONES DE LOS
INTEGRANTES DEL TRIBUNAL
DE CONCILIACION
Y ARBITRAJE

ARTICULO 134.-El incumplimiento de las obligaciones del personal jurídico y administrativo del Tribunal, que no constituya una causa de destitución, será sancionado disciplinariamente por el Presidente, con amonestación o suspensión del cargo hasta por ocho días sin goce de salario.

ARTICULO 135.- Para los efectos señalados en el artículo anterior, el Presidente levantará el acta respectiva y dará vista al interesado para que manifieste lo que a su derecho convenga, resolviendo con posterioridad si no necesita más información.

ARTICULO 136.- La persona afectada por la medida impuesta, podrá acudir ante el pleno del Tribunal para que se le oiga en justicia. Recibida la petición, se le citará dentro de los ocho días siguientes, para que exponga lo que crea conveniente y se dictará la resolución que corresponda.

te de la Entidad Pública Municipal; en el mismo término de ciento veinte días requerirá al Sindicato de servidores para que designen a su representante; una vez nombrados los anteriores se designará al árbitro Presidente.

Con el anterior proyecto, damos por finalizado nuestro trabajo, y volvemos a repetir que es muy seguro que en México se inicie un proceso legislativo con la finalidad de institucionalizar el Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal. Pensamos - que es necesario que ese Servicio se formalice adecuadamente en los ámbitos de gobierno Estatal y Municipal, Coincidimos con el Presidente Miguel de la Madrid en el sentido, que el fiel cumplimiento al principio de legalidad administrativa será no solamente uno de los elementos más esenciales del Estado de Derecho, sino - también, uno de los retos mayores a que puede enfrentarse el Servicio Civil de Carrera en México.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Servicio Civil de Carrera en la administración pública nacional, es un concepto novedoso, que en los últimos años ha tomado relevancia y su propósito es el de propiciar y fomentar, en los servidores del Estado, la realización de una auténtica carrera administrativa. Esperamos que se inicie el proceso legislativo para establecer el mencionado Servicio a nivel federal, para posteriormente implantarlo en los Estados y Municipios de la República Mexicana.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere a los Municipios, es importante señalar que se requiere de voluntad política, para la aplicación de una futura Ley de Servicio Civil Municipal, es necesario convencerse que la carrera administrativa municipal es un medio que permitirá conseguir los objetivos de desarrollo que interesan a la comunidad.

TERCERA.- No bastará la determinación jurídica para transformar y erradicar tradiciones y viejas prácticas de la administración municipal tales como: a) El cambio absoluto trienal de los trabajadores municipales, al entrar en funciones el nuevo ayuntamiento. b) Concebir la administración municipal como botín de partidos políticos, grupos y corporaciones. c) Existencia de cacicazgos y otras formas de dominación tradicional etc. Pensamos que es necesaria la voluntad presidencial para erradicar los vicios mencionados.

CUARTA.- En México, son muchas las instituciones que imparten la capacitación, lo que hace que ésta se lleve a cabo de una manera dispersa. Es necesario que los organismos que imparte la capacitación coordinen esfuerzos para evitar la duplicidad de acciones; y proponemos que la capacitación a los servidores municipales la realice el Instituto Nacional de Administración Pública, a través de sus respectivos Institutos Estatales de Administración

QUINTA.- Es necesario que se profundice en el estudio de la carrera administrativa municipal y que se difundan su concepto, alcances y beneficios; para este fin proponemos que la materia de Derecho Municipal que se imparte en la Universidad Nacional Autónoma de México como materia optativa, sea impartida con carácter obligatorio.

SEXTA.- El esfuerzo de fortalecimiento al municipio, debe continuar en forma permanente, cuando menos hasta finalizar el periodo constitucional del ejecutivo federal, así como del ejecutivo estatal y del presidente municipal.

SEPTIMA.- La condición fundamental para lograr la modernización de los ayuntamientos, debe consistir en elevar la preparación y capacidad técnica y operativa de los empleados y funcionarios que trabajan en los municipios, en todos los niveles.

OCTAVA.- Se debe terminar con la práctica administrativa que se ha venido observando, es decir, no opera una selección de personal apropiada para cada tarea, lo que provoca deficiencia

en el desempeño. Asimismo, terminar con la selección por vía del compadrazgo, lo que provoca inconformidades y desigualdad de derechos.

NOVENA.- Es necesario establecer un adecuado tabulador de sueldos y salarios para terminar con una de las principales inquietudes del trabajador. Deben existir organigramas donde se establezcan los grados escalafonarios, las categorías y los puestos, éste es un punto de vital importancia y se debe manejar como pilar en el establecimiento de la carrera administrativa municipal.

DECIMA.- Contando nuestro país con el fundamento necesario para su desarrollo y aprovechando que en el momento actual se presentan circunstancias favorables para que se inicie el proceso legislativo que establecerá el Servicio Civil a nivel federal, debemos luchar por el establecimiento de la carrera administrativa municipal, como una necesidad que ya es imperiosa en nuestro medio, lo que significará un avance verdaderamente trascendental que fortalecerá el principio de estabilidad en el cargo y contribuirá a lograr el máximo de eficiencia y eficacia en la actividad y desarrollo del gobierno municipal.

B I B L I O G R A F I A

ALMADA, Carlos. La Administración Estatal en México. México, Edit.- INAP ESTUDIOS. Serie II. Administración Pública Mexicana N° 2. -- 1982. 204 pp.

BARTLETT Díaz, Manuel. La obligación del Estado de reparar los daños que cause. Tesis Profesional. UNAM Facultad de Derecho. México. 1959. 130 pp.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 2^a ed. México. Edit. - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Serie 4. Estudios Doctrinales 48. 1983. 485 pp.

CHAVEZ Alcázar, Margarita. EL Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana. México. Mimeografo. 1985. 170 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, --- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1985, 358 pp.

CORDOVA, Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. 6^a ed.- México. Edit. ERA. 1978. 508 pp.

DE LA MADRID, Miguel. El marco legislativo para el cambio. Tomo 3 México. Editado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. 1982. 473 pp.

Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. México. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1984. 290 pp.

DHUALT Krauss, Miguel. La administración de personal en el sector público. (Un enfoque sistematico). México. Edit. INAP 1974. 122 pp

ECHANOVE Trujillo, Carlos. Diccionario de Sociología. México. Edit. JUS. 1976. 375 pp.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. -- México. Números 14-15. Edit. INAP. 1984. 245 pp.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo I. Edit. INAP. 1984. 352 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México. Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983. 430 pp.

Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. -- 1984.

SERRA Rojas, Andres. Derecho Administrativo. 5^a ed. México. Edit.- GALVE S.A. 1972. 750 pp.

En el caso del Edo. de México, tenemos el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Públicos Coordinados y Desconcentrados de carácter Estatal. Edit. SUTRYE 1985. 47 pp.

+ En la elaboración del Anteproyecto se analizarón:

-Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León.

-Ley para los Servidores Públicos del Edo. de Jalisco y sus Municipios.

- Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa.