



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

El Principio de Estabilidad en el Trabajo y la
Instauración del Servicio Civil de Carrera
en la Administración Pública Mexicana



T E S I S

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
EXAMEN DE GRADUACION

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

VICTOR M. TELLO AGUILAR



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL TRABAJO
Y LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

INTRODUCCION

P-P.

1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL TRABAJO Y SUS EXCEPCIONES.....	1
1.1. Concepto.....	2
1.2. Antecedentes.....	5
1.3. Fundamentación Jurídica.....	24
1.4. Estabilidad Absoluta y Relativa.....	32
1.5. La Naturaleza del Carácter del Nombramiento como Excepción al Principio de Estabilidad en el Trabajo.....	36
1.5.1. Nombramiento Definitivo.....	36
1.5.2. Nombramiento Interino.....	39
1.5.3. Nombramiento Provisional.....	40
1.5.4. Nombramiento de Tiempo Fijo.....	42
1.5.5. Nombramiento por Obra Determinada..	45
1.5.6. Nombramiento de Confianza.....	47
2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN OTROS PAISES...	50
2.1. El Servicio Civil de Carrera en Inglaterra	51
2.2. El Servicio Civil de Carrera en Francia...	65
2.3. El Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos.....	75
2.4. El Servicio Civil de Carrera en Canadá....	91

3.	EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO Y SU INS TAURACION.....	99
3.1.	Concepto.....	100
3.2.	Antecedentes.....	104
3.3.	Fundamentación Jurídica.....	145
3.4.	Etapas del Servicio Civil de Carrera.....	150
	3.4.1. Pre-Empleo.....	152
	3.4.2. Empleo.....	160
	3.4.3. Post-Empleo.....	174
	3.4.4. Acciones Previstas.....	181
3.5.	El Proyecto de Ley del Servicio Civil.....	186
	3.5.1. El Principio de Estabilidad en el Trabajo y el Trabajador de Carrera.	189
	3.5.2. El Principio de Estabilidad en el Trabajo y el Trabajador de Libre Nombramiento y Remoción.....	191

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

En el actual período de crisis económica, a nivel mundial, ante las cifras crecientes de desempleo y subempleo, el tema de estabilidad en el trabajo cobra gran importancia. Es fundamental, para el desarrollo de cualquier economía nacional, asegurar la permanencia en el empleo a los trabajadores.

En este contexto y ante la necesidad de asegurar eficiencia, honradez y control en el ejercicio del gasto público, la instauración del Servicio Civil de Carrera viene a configurar una medida trascendental dentro de la Administración Pública Mexicana, para así garantizar la estabilidad en el empleo del trabajador al Servicio del Estado y cumplir con los requerimientos que la vida nacional reclama.

Es así como a principios del presente sexenio el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en colaboración con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, implementó como objetivo la instauración del Servicio Civil de Carrera, quedando establecido que la estabilidad y seguridad de los empleos de los trabajadores de base, quedará garantizada, lo que provocará mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Es cierto que el hombre necesita un trabajo; que es, generalmente, la fuente de supervivencia; que la miseria es una de las peores desgracias. Pero no podemos dejar de pensar en que ese trabajo debe ser dignificante para la persona; que no por tener la necesidad apremiante del mismo, se puede pisotear impunemente; que debe estar protegido por nuestra legislación; pero también, es cierto que no estamos en posibilidad de mantener con nuestros impuestos, personal no apto, "recomendado", sin aspiraciones personales. En pocas palabras, personal que "ama a su trabajo" es de lo que adolece la Administración Pública; por lo tanto, la instauración del Servicio Civil de Carrera que proporcione al trabajador estabilidad en su empleo, lo dignifique y promueva las medidas necesarias para lograr un mejor personal al Servicio del Estado, será la sangre vitalizadora a esa apatía en la que se encuentra sumergido el trabajador burocrático.

Sin embargo, habrá que analizar si en este momento, con las reestructuraciones administrativas, presupuestales y políticas, la implantación del Servicio Civil de Carrera cumpliría con sus objetivos, y no sólo eso, sino determinar si es conveniente su implantación de acuerdo al Proyecto de Ley elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; analizar hasta qué punto proporcionaría también al trabajador de confianza -clasificado en el proyecto de Ley como trabajador de libre nombramiento o

remoción-, la estabilidad en el empleo, como al trabajador de base, y considerar cuáles son los elementos a evaluar y acciones previstas para otorgar la estabilidad en el empleo al trabajador al Servicio del Estado en general.

En el capítulo primero, se presenta un enfoque general del principio de estabilidad en el empleo, y se analiza la importancia de la naturaleza del nombramiento como excepción a este principio.

En el capítulo segundo, se hace un esbozo del Servicio Civil de Carrera, instrumentado en otros países, a fin de conocer cuáles han sido sus experiencias al respecto.

En el capítulo tercero, se analiza la estructura propuesta para la implantación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana y el tratamiento que se da al principio de estabilidad en el empleo en el Proyecto de Ley.

Es así, dentro de este contexto, donde la presente investigación se enfoca al tema del Servicio Civil de Carrera y su posible instrumentación e implantación en la Administración Pública Mexicana, como mecanismo que le permite al Estado contar con servidores públicos preparados, capacitados y con experiencia, pero sobre todo, con una seguridad en el empleo -en principio- evitando, dentro de lo posible, la improvisación y arbitrariedad en el desempeño de las tareas nacionales.

1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL TRABAJO

Y SUS EXCEPCIONES

1.1. CONCEPTO

"La estabilidad en el trabajo es un principio que otorga el carácter de permanente a la relación de trabajo y hace depender su disolución únicamente de la voluntad del trabajador y sólo excepcionalmente de la del patrono, - del incumplimiento grave de las obligaciones del trabajador y de circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que hagan imposible su continuación." (1)

Para Euquerio Guerrero (2) "...la estabilidad debemos entenderla en el sentido de que el trabajador aspira a no verse expuesto a que el empleador, sin causa justificada y comprobable, y sin que por ello incurra en responsabilidad, pueda separarlo de su empleo dando por terminado el contrato, por medio de una declaración unilateral."

No son pocos los autores que se preocupan por darnos un concepto de la estabilidad en el empleo, pero de todos ellos lo que habría que destacar es que la vida de los trabajadores sería precaria sin la existencia de este principio, ya que el mismo no se limita nada más a establecer el tiempo de la duración de la relación de trabajo

1) De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A., T.I, Sexta Ed., México, 1980, p.219.

2) Guerrero, Euquerio, MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO, - Editorial Porrúa, S.A., Undécima Ed., México, 1980, p.108.

jo, sino que tiene un campo de acción mucho más amplio e interviene en la formación o integra la naturaleza de ca si todos los institutos del Derecho del Trabajo, más aún como lo manifiesta el maestro Mario de la Cueva (3) - -
 "...es un principio que es un manojo de derechos impor- tantísimos que cuando falta la estabilidad o desaparecen o se debilitan."

Desde mi punto de vista, el principio de la estabilidad en el empleo, es la seguridad jurídica que tiene el trabajador de seguir laborando mientras no dé causa para su separación.

Son enormes las consecuencias que emanan de este principio, la certeza del presente y el futuro dignifican al trabajador, lo hacen sentirse parte importante de la ins titución, el saber que su permanencia en el empleo ya no depende de la voluntad o capricho de otros es aliciente suficiente para aplicar su ética y conocimientos en bene ficio de su trabajo, en un principio, y en segundo término de toda una institución; el principio hace sentir al trabajador la necesidad de hacer valer sus derechos y re conocer sus obligaciones.

Al hablar de estabilidad en el empleo no debemos de iden tificarlo como un principio que otorgue la propiedad del

3) De la Cueva, Mario. Op. Cit. p.220.

puesto al trabajador, al que no pudiera separarsele, aún con causa justificada, pues estaríamos cayendo en una aberración que sería contraria a los más elementales - principios de equidad, provocando con ésto la desnaturalización de la relación de trabajo.

En la legislación burocrática a la estabilidad en el empleo se le denomina inamovilidad, ésta es considerada - como un derecho que otórga el estado a sus trabajadores.

"Los empleados tienen derecho al cargo, en tanto que se considren en las respectivas leyes de egresos y la Ley contenga su régimen jurídico. El derecho al cargo es - más que un derecho autónomo, es el presupuesto y la condición de otros derechos, por que equivale al derecho de permanecer en la relación del empleo, dentro de la cual se contienen los demás." (4)

4) Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO I, Editorial Porrúa, S.A., Novena Ed., México, 1979, p.403.

1.2. ANTECEDENTES

En la época que se extiende hasta 1914, dominada por la idea del liberalismo económico, el Derecho del Trabajo - descansaba, fundamentalmente, en la base del libre despido del trabajador. La relación de trabajo se creaba por el libre acuerdo de las partes, pudiéndose determinar volitivamente su duración. Pero dicha situación, y ante - la inferioridad del trabajador, redundaba en perjuicio - de su estabilidad en el trabajo, ya que generalmente la relación se daba por terminada unilateralmente por el patrón.

Ante esta situación, se introdujeron a partir de 1914, - cambios considerables, de modo que el despido se hizo depender de la existencia de ciertos requisitos, o se ligó al pago de una indemnización, o a la resolución de una - autoridad judicial. Las disposiciones alucivas a ellos se suelen designar, en conjunto, como limitaciones al -- despido o como derecho de protección contra el despido.

El fundamento de tales medidas consistía en que para el trabajador era -y sigue siendo- de significado especial la duración en el tiempo de su relación de trabajo, o expresado en otras palabras, la protección de su puesto de trabajo.

Esto tenía, para el trabajador, extraordinaria importan-

cia, pues un tal despido le obligaba a cambiar su activi
dad, su ambiente, sus compañeros de trabajo y, en ocasio
nes, le dejaban en paro, y este despido no dependía de -
requisito alguno; el empleador podía despedir a su pleno
arbitrio, sin tener que justificar los motivos que hubie
se para ello, incluso por simple capricho o a causa de -
diferencias de las que el trabajador era totalmente ino-
cente. Resultaba lógico que el trabajador pretendiera -
alcanzar una mejoría de su situación, limitando el dere-
cho de despido libre del empleador.

Cabe mencionar que a todo ésto, se añadía el propio inte
rés de la colectividad, en la estabilidad de la relación
de trabajo, ya que ésta situación redundaba en los grupos
sociales a los cuales se engrosaba con un número elevado
de desempleados. Parecía deseable dar al trabajador la
impresión de seguridad y de pertenecer a una cierta ins-
titución; posibilitar su permanencia allí donde había si
do adiestrado y, por todo ello, presumiblemente, lograr
de el un rendimiento óptimo de modo que al ocurrir una-
coyuntura desfavorable, el trabajo se repartiera y se --
evitase, en lo posible, los despidos del personal.

Es indudable que el trabajo en sí estuvo degradado duran
te las viejas instituciones, tales como la esclavitud y
la servidumbre, al punto de que por el solo hecho de la
existencia de la obligación, o más bien dicho de la impo
sición de la obligación de trabajar, no existía propia-

mente la estabilidad, sino todo lo contrario; o sea, la seguridad para el señor de contar continuamente con la fuente de trabajo a su merced, y por ende, con el trabajo mismo.

La idea de estabilidad, nos dice el Maestro Mario de la Cueva⁽⁵⁾ "...es una creación de la Asamblea Magna de - - 1917, sin ningún precedente en otras legislaciones, ni siquiera en la doctrina de algún escritor o jurista."

Al respecto, cabe mencionar que Gómez Gottschalk y Bermúdez⁽⁶⁾ manifiestan que "...históricamente en Brasil, como en el resto de las garantías y derechos de los trabajadores, no surgió como una conquista de las organizaciones profesionales, más simplemente, como una dádiva de la Ley. Más precisamente, surgió como una necesidad técnico-actuarial, puesto que originalmente, estuvo siempre asociada a las leyes que regulaban las cajas de pensiones y, más tarde a los institutos de previsión, pretendía, entonces el legislador proteger no directamente al empleado, más a las instituciones del Seguro Social recién creadas."

Sobre el particular, me permito manifestar que el princi

5) De la Cueva Mario. Op. Cit., p. 216.

6) Gómez, Gottschalk y Bermúdez. CURSO DE DERECHO DE TRABAJO, S.L., Editorial y Dist. Cárdenas, T.I., 1a. edición, 1979, P. 527.

pio de estabilidad en el empleo, surgió de la necesidad de hacer equitativa la relación en el trabajo y que, una vez legislada, pasó a ser la fuente primordial de la Seguridad Social de los trabajadores.

El texto original de la Constitución Política de 1917, - incluyó las fracciones XX, XXI y XXII del artículo 123, que motivaron durante largo tiempo, debates entre los jurisconsultos y la necesidad de que interviniera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sentar jurisprudencia que interpretara adecuadamente tales preceptos que establecieron lo siguiente:

Fracción XX:

-Las diferencias o conflictos entre el Capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de - una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de obreros, de los patronos y uno del Gobierno.

Fracción XXI:

-Si un patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de 3 meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fue

re de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

Fracción XXII:

-El patrón que despida a un obrero, sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

La Ley Federal del Trabajo, por su parte, enumeró en el artículo 121, las causas de rescisión del contrato individual de trabajo, por parte del patrón, en cuyos casos éste no incurría en responsabilidad alguna.

El artículo 122 del ordenamiento en cita, estableció:

-El patrón que despida a un trabajador por al-

guna o algunas causas a que se refiere el artículo anterior, no incurre en responsabilidad.

Si, posteriormente, no se comprueba la causa del despido, el trabajador tendrá derecho a - que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha en que presentó su reclamación, hasta que termine el plazo que la Ley señala a - la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, para que pronuncie su resolución - definitiva, sin perjuicio de las acciones que le competan por haber sido despedido sin causa justificada.

En el caso de que el laudo no hubiese sido -- dictado dentro del plazo legal y hubiere necesidad de plazos adicionales, de acuerdo con - lo que dispone el artículo 42, el trabajador tendrá derecho a los salarios correspondientes a los días adicionales a que se refiere - el mencionado artículo.

Por otra parte, en sus artículo 601 y 602, establecía, - respectivamente, que si el patrón se negara a someter - sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, ésta:

I. Dará por terminado el contrato de trabajo;

- II. Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;
- III. Procederá a fijar la responsabilidad que al patrón resulte del conflicto.

Cuando el contrato fuera por tiempo indefinido, y ésto no excediera de un año, en una cantidad igual al importe de salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados.

Si el contrato por tiempo indefinido excediera de un año, en una cantidad igual a la mitad de los salarios de 6 meses por el primer año y de 20 días por cada uno de los años de servicios prestados.

Se computarán para fijar el salario efectivo del trabajador, las primas, participaciones en las utilidades y ventajas económicas pactadas en su favor.

En ninguno de los casos a que se contrae este artículo, la indemnización excederá de la que le podría corresponder al trabajador en el caso de fallecimiento por accidente de trabajo.

El 31 de diciembre de 1955, se reformó el artículo 122, modificando su segunda parte en los siguientes términos:

...Si posteriormente no se comprueba la causa del despido, el trabajador tendrá derecho a que se le indemnice con tres meses de salario y a que se le paguen los salarios vencidos, desde la fecha del despido hasta que se complemente la resolución formulada por la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, sin perjuicio de las demás acciones que le competen por haber sido despedido sin causa justificada.

También se modificó en la misma fecha el artículo 602, - el cual quedó redactado de la siguiente manera:

...Cuando el contrato fuera por tiempo definido, y éste no excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de la mitad del tiempo de servicios prestados; si el contrato por tiempo definido excediera de un año, en una cantidad igual al importe de los salarios de seis meses por el primer año y de veinte días por cada uno de los años siguientes en que hubiere prestado sus servicios; si el contrato fuere por tiempo indefinido, la responsabilidad consistirá en veinte días por cada uno de los años de servicios prestados.

Se computarán para fijar el salario efectivo - del trabajador, las primas, participación en las

utilidades y ventajas económicas pactadas en -
su favor.

Ante la redacción de los textos anteriores, se enmarcaron 2 corrientes, ideológicas perfectamente definidas: - según la primera, el patrón no tenía derecho a despedir al trabajador, sino cuando existiera causa justificada - para ello; si el patrón, sin que registrase esa causa, - despedía al trabajador, quedaba obligado a someterse, a elección del propio trabajador, a reinstalarlo en su - - puesto o pagarle la indemnización constitucional a que - se refieren los artículos precitados.

Otra corriente sostuvo que los patronos tenían garantizada la libertad de someterse o no al arbitraje de las - - Juntas y de igual forma de acatar o no el laudo que haya dictado. Si procedían en tal forma, deberían dar por -- terminada la relación laboral y pagar al trabajador la - indemnización de tres meses de salario y la responsabilidad del conflicto, por lo que esta postura se mantuvo -- por largos años en perjuicio de los trabajadores.

El 31 de diciembre de 1962, se reformó la Ley Federal de Trabajo, siendo importante para nuestro estudio, concretamente, las de los artículos 123 y 124 cuyo texto quedó consignado de la siguiente forma:

Artículo 123. Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de rescisión,

el trabajador tendrá derecho, a su elección, - a que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o a que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, tendrá además derecho, cualquiera que sea la acción intentada, - a que se le pague los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente la resolución definitiva por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 124. El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinen en las siguientes fracciones:

- I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de dos años.
- II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, que el trabajador, -- por razón del trabajo que desempeña o -- por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo.
- III. En los casos de aprendices.
- IV. En los casos de empleados de confianza.

V. En el servicio doméstico.

VI. Cuando se trate de trabajadores eventuales.

En la Ley actual se reprodujo en el artículo 49, lo dispuesto en los anteriores preceptos con la única variante de que se redujo la antigüedad de los trabajadores de -- dos o un año, y se suprimió el caso de los aprendices.

Por otro lado, y en relación a los trabajadores al Servicio del Estado, por mucho tiempo prevaleció la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante a la legislación existente para los trabajadores sujetos al apartado A del artículo 123 Constitucional, - aún cuando no se puede negar que los patrones, en su relación laboral a diferencia del Estado, persiguen un fin lucrativo en la actividad económica que desarrollan, - mientras que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos organizando, para ello, toda la maquinaria administrativa en la que juega un papel primordial el empleado público -objeto del presente estudio-; sin embargo, - desde cualquier punto de vista realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplina rias semejantes, en gran medida, a las de los trabajadores en sus relaciones con los patrones.

La clase trabajadora de la Administración Pública Mexicana

na advertía ya, que en otras naciones los empleados públicos estaban protegidos mediante leyes de diversas denominaciones, como reglamentos de Servicio Civil y que se llegaba a situaciones tales, como en Suecia, en la -- que podían sindicalizarse, sin excluir a los miembros -- de la policía.

"En la ciudad de México, allá por los veintes y los treinta, en que el proceso de consolidación posterior al movimiento armado, ocasionaba frecuentes crisis ministeriales, se vió cómo los empleados públicos, a veces hasta los mozos, eran separados de sus puestos, sólo por el -- cambio de Secretario de Estado"(7)

En estas condiciones, los trabajadores del Estado se consideraban fuera de la protección del movimiento social y carentes de estabilidad en sus empleos, pues cada cambio de gobierno era motivo de angustia y pánico, motivado -- por los numerosos ceses que los nuevos funcionarios dictaban sin ninguna consideración, y los trabajadores que por suerte se quedaban en sus empleos, eran objeto de un sinnúmero de humillaciones, rebajas de salarios, cambios arbitrarios y acentuándose su precaria situación por carecer de beneficios y apoyos.

"No se reconocía permanencia en el empleo, no existían es

7) Guerrero, Euquerio. Op., Cit., P. 517.

calafones, las designaciones se hacían arbitrariamente - por los jefes y, consecuentemente, el monto del salario estaba sujeto al capricho o al favor de que muchas veces se pagaba con desoro de la dignidad."(8)

Esta situación repercutía, directamente, en el buen desarrollo de la función pública, cuyos objetivos a cumplir sólo son posibles de garantizar con un personal experimentado, bien remunerado y, sobre todo, seguro de su estabilidad en el empleo.

Es de notar la injusticia total que existía en las relaciones laborales entre los trabajadores públicos y el Estado, al no existir una Ley del Servicio Civil que regulara los nombramientos y remociones de este tipo de trabajadores.

El artículo 89 Constitucional menciona, entre las facultades y obligaciones del Presidente las de nombrar y remover libremente a los altos funcionarios, a los funcionarios superiores de la administración, así como nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes; precepto -- que fue aplicado en forma arbitraria durante muchos años en perjuicio de los trabajadores al Servicio del Estado

8) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. HISTORIA DEL MOVIMIENTO SINDICAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, 1a. Ed., México, 1983, P.175.

al no existir una Ley reglamentaria de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

Fue así, como no obstante la Constitución de 1917, omitió la reglamentación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, surgieron dos corrientes opuestas - respecto de la aplicación a los trabajadores al servicio del Estado del artículo 123 Constitucional.

- A) La consideraba que no era aplicable a los trabajadores al servicio del Estado.
- B) La que en contraposición con la anterior, sostenía que sí era aplicable a los trabajadores al servicio del Estado.

El maestro Gabino Fraga, fue partidario y defensor de la primera corriente, ya que consideraba que las relaciones caían dentro del ámbito del Derecho Administrativo, mencionando al respecto:

"Como el empleado y el funcionario son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se fragmenta la totalidad de las atribuciones del Estado, la relación de aquéllas con éste, debe estar modelada sobre las exigencias que impone el cumplimiento de dichas atribuciones, siendo por lo mismo, relaciones que corresponden al Derecho Público."⁽⁹⁾

9) Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, S.A., 15a. Ed., México, 1973, p. 139.

Aunado a ésto, nuestro máximo organo judicial reafirmó esta postura con la siguiente ejecutoria:

"Los trabajadores al servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123, ya que éste -- tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, - circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen." (10)

De los defensores de la segunda corriente, se encuentra el Maestro Trueba Urbina, que nos dice: "el originario - artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos del Derecho del Trabajo, denominados empleados, comprendió dentro de este concepto, tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo a los de los municipios, por que unos y otros - son empleados públicos y constituyen el sector burocrático que conforman parte de la clase obrera..." (11)

Al respecto, considero que aún cuando la primer teoría - tiene un fundamento cierto, la segunda es más cierta, ya que las exigencias del servicio público no determinan la

10) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXV, p. 918.
11) Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A., 3a. Ed., México 1975, p. 177.

naturaleza jurídica de la relación de trabajo, por lo -- que la primer corriente se refiere a la durabilidad de -- las relaciones de trabajo en función del cumplimiento de las exigencias que imponen prestar un servicio público, y la segunda, acertadamente se refiere a la relación de trabajo como tal, independientemente de la duración de las mismas; es decir, de conformidad a la naturaleza del nombramiento.

El primer ordenamiento que vislumbra la necesidad de establecer un cuerpo legal que regule estas relaciones específicamente, es la Ley Federal del Trabajo del año de 1931, expedida durante el mandato del presidente Pascual Ortíz Rubio, al excluir de su régimen de aplicación a -- los empleados y funcionarios públicos y establecer, en su artículo 2º, que las relaciones entre el Estado y -- sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan. Sin embargo, ésto ocasionó una gran inseguridad entre los trabajadores al servicio del Estado, pues no se determinó cuál sería el procedimiento y -- el tratamiento a seguir para expedir dichas leyes.

En 1934, un acuerdo presidencial estableció el servicio civil por tiempo determinado, publicado el 12 de abril -- del mismo año en el Diario Oficial de la Federación con el nombre de Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que más adelante analizaremos.

Sin embargo, la lucha de los burócratas por verse protegidos jurídicamente en sus empleos, continuó y se propusieron dos proyectos más que no fueron aprobados: el primero fue, una Ley del Servicio Civil realizada por el entonces llamado Partido Nacional Revolucionario, en el año de 1935; el segundo, en 1937, fue el Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal, sobre el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del mismo.

En los años de 1938 y 1941 se expidieron los estatutos de los trabajadores al servicio del Estado, integrando el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado que rigió la materia.

La lucha de los trabajadores al servicio del Estado vió su más grande anhelo realizado al elevarse su tutela jurídica a rango constitucional; así, el 5 de diciembre de 1960 se adiciona el apartado "B" al artículo 123 Constitucional, expidiéndose la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que fue publicada el 28 de diciembre de 1963.

En la fracción IX del apartado "B" se estableció que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que exige la Ley.

En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización.

zación correspondiente, previo procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

En la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el derecho a la estabilidad en el empleo quedó consignado en el artículo 6º, el cual establece que los trabajadores de base serán inamovibles; de igual forma el artículo 19 del mismo ordenamiento estipula que en ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores, y finalmente el artículo 46 manifiesta que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, ennumerando enseguida las causales en las que el nombramiento o designación de los trabajadores dejará de surtir efecto sin responsabilidad para los titulares de la dependencia.

Por lo anteriormente expuesto, considero que la lucha de los trabajadores al servicio del Estado por conseguir su estabilidad en el empleo no ha sido una lucha infructuosa, más aún, considero que la reglamentación consignada en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, es -- por mucho más tutelar de este principio en el caso de -- los trabajadores de base, que la tutela jurídica que tienen consignada los trabajadores privados en materia de -- seguridad en su trabajo, pues no es la voluntad del empleador la que determina la terminación de la relación --

laboral, sino que tiene la obligación de someterse al -- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se refiere a las causales ennumeradas por la fracción V del artículo 46 de la Ley Burocrática, y si se despide sin - causa justificada al empleado, está obligado a reinstalarlo y a pagarle los salarios vencidos o caídos correspondientes, en los términos del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, habría que considerar que la estabilidad en el empleo debe ser un beneficio general para los trabajadores al servicio del Estado. Hay mucho que hacer y que legislar a favor de esta clase de trabajadores, específicamente, sobre los trabajadores con nombramiento de confianza que, hasta la fecha, si continúan desprotegidos - jurídicamente por este principio, en contra inclusive de la equidad y justicia que son elementos propios del Derecho del Trabajo.

Podemos concluir diciendo que "...la estabilidad en el - trabajo apareció en nuestro derecho como una de las manifestaciones más cristalinas de la justicia social, hondamente enraizada en el derecho del trabajo, porque su finalidad inmediata es vivir hoy y en el mañana inmediato, pero al nacer miró apasionadamente hacia la seguridad social, en la adversidad y en la vejez. De éstas, sus dos finalidades se desprende su esencia: la estabilidad en el trabajo es la certeza del presente y del futuro..."(12)

12) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 219.

1.3. FUNDAMENTACION JURIDICA

"La estabilidad es un principio creador de un derecho para el trabajador y nunca un deber para él, pues en ella se dice, en aplicación del artículo 5º de la Constitución, que la estabilidad depende de la voluntad del trabajador, y por otra, que es un deber para el patrono, -- porque la hipótesis de la disolución de un trabajo está determinada por la naturaleza de las cosas." (13)

El derecho a la estabilidad en el empleo, sinónimo de -- inamovilidad, está considerada en las fracciones XXI y -- XXII del apartado "A" para los trabajadores en general, y en la fracción IX del apartado "B" para los trabajadores al servicio del Estado, ambas fracciones del artículo 123 Constitucional.

"Este derecho a la estabilidad o inamovilidad, está expresado en la disposición que prohíbe al patrón, cualquiera que este sea, separar de su empleo a un trabajador sin justa causa." (14)

Si el patrón viola esta disposición se verá obligado a -- la reinstalación o al pago de la indemnización conforme a la Ley.

13) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 219.

14) Duhalit Krauss, Miguel. UNA SELVA SEMANTICA Y JURIDI CA, Ediciones INAP, 1a. Ed., México 1977, p. 95.

Existe una disposición que funge como excepción a esta - regla general en la misma fracción XXII, que a la letra dice: ...la Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización...

Al respecto, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 49 estas excepciones y que a saber, son las siguientes: cuando se trate de trabajadores que tengan -- una antigüedad menor de un año, es decir, los trabajadores cuyas relaciones se rigen por el apartado "A", sólo serán inamovibles después de un año de antigüedad, antes de este tiempo opera la excepción, y el patrón puede despedirlos sin justa causa, siempre que los indemnice en - los términos del artículo 50 del mismo ordenamiento.

"Cuando los autores de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecieron en su artículo 6° que no serían inamovibles, sino después de seis meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente, en realidad estaban manifestando su intención de reducir el plazo de un año que fija el artículo 49 fracción I de la Ley Federal del Trabajo, a seis meses para que opere la excepción y se produzca para el trabajador el derecho a - la estabilidad o inamovilidad para que el personal de base tenga un nombramiento definitivo." (15)

15) Duhalt Krauss, Miguel. Op., Cit., p. 96.

Es decir, la estabilidad en el empleo para el trabajador al servicio del Estado quedará plenamente garantizada, - para los trabajadores de base, una vez transcurridos los seis meses a que hace mención el artículo 6° de la Ley - reglamentaria. Por lo que respecta a las siguientes excepciones al principio de estabilidad en el empleo, por haberse mencionado en el punto 1.2 del presente trabajo, no se especificarán (véase p. 14).

En materia de cese, en la Ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, ordena que ningún - trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, enunciando en cinco fracciones las hipótesis en que el nombramiento dejará de surtir efecto sin responsabilidad - para los titulares de las dependencias, y que son las siguientes:

Fracción I: Por renuncia, por abandono de empleo o por - abandono o repetida falta injustificada a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas que ponga en peligro sus bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o la vida de - las personas en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo, aplicables a la dependencia respectiva.

Habría que mencionar, para esta fracción, que la renuncia no es motivo de cese, sino que es una forma unilateral de dar por terminada la relación de trabajo.

Fracción II: Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;

Fracción III: Por muerte del trabajador.

Al igual que la observación efectuada a la fracción I de este ordenamiento, cabe mencionar que la muerte tampoco es motivo de cese, puesto que si el artículo está mencionando que ningún trabajador podrá ser cesado, al existir la falta de persona del trabajador, no pueda existir dicha causal.

Fracción IV: Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;

Fracción V: Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez, o en actos de violencia, amagos, injurias, - o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otro, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intensionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia, la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios, o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, - las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

La fracción V, resulta incongruente en algunos aspectos, verbigracia : el tener que esperar una resolución favorable del Tribunal de Arbitraje en el caso de un trabajador que incurrirá en faltas de probidad u honradez, actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos con tra sus jefes o compañeros, para cesarlo, situación que degrada el orden de las instituciones y la autoridad del personal responsable de las mismas; ésto aún cuando el último párrafo del artículo en cuestión parece suponer que cuando se cometen dichas faltas el trabajador podrá

ser suspendido si lo acepta el sindicato, o en caso contrario, sólo cambiará de adscripción y mientras se resuelve el conflicto en el Tribunal de Arbitraje.

Igual situación se presenta en el inciso g de la fracción V, ya que el precepto "desobedecer reiteradamente" implica que sea una acción repetitiva, situación que va por mucho en contra de la disciplina que debe existir en el personal que presta un servicio público por lo que - con el sólo hecho de desobedecer una orden dada por un superior se atenta en contra del buen funcionamiento de la Administración Pública.

Otro inciso redactado en estos mismos términos, es el h de la fracción en cuestión, ya que "habitualmente" implica que la situación anormal se vuelva normal para ser motivo de cese, además, previo laudo que dicte el Tribunal Federal, situación que al igual que la anterior redundan en perjuicio directo del servicio prestado.

El artículo 19 de la Ley de Trabajo Burocrático establece que, en ningún caso el cambio de funcionario de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores, precepto que ratifica la intención del legislador de garantizar la estabilidad en el empleo al trabajador al servicio del Estado.

El artículo 113 establece en su fracción II, relativa a

la prescripción para ejercitar la acción en caso de despedido o suspensión injustificada, un término de cuatro meses para exigir la reinstalación en su trabajo o la indemnización que la Ley concede, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador del despido o suspensión.

La indemnización a pagar por parte del Estado, en caso de que el cese haya sido declarado injustificado -si opta se por la indemnización- o el pago de los salarios vencidos o caídos correspondientes, serán pagados de conformidad a lo que establece el artículo 50 de la Ley reglamentaria del apartado "A", en relación al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado - que establece que en lo no previsto en esa Ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes de orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad.

Otra disposición de este principio es el que establece el artículo 73 fracción XI de la Constitución ya que dentro de las facultades del Congreso establece la relativa para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

"Esta facultad debe interpretarse en el sentido de no ocasionar perjuicios innecesarios o indebidos a los em-

pleados y en todo caso tomar las providencias legales para remediar los perjuicios que se ocasionen, tal es el sentido en que se ha desenvuelto nuestra legislación."⁽¹⁶⁾

Por otro lado, y como lo había mencionado con anterioridad, el artículo 89 fracción II de la Constitución, referente a las facultades y obligaciones del Presidente es una excepción al principio de la estabilidad en el empleo para los altos funcionarios de la Administración Pública y empleados cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes. En este último supuesto se encuentran encuadrados todos aquellos trabajadores con nombramiento de confianza, que por disposición expresa del artículo 8° de la Ley Reglamentaria del apartado "B", quedan excluidos de la tutela jurídica que la misma otorga para los empleados de base.

16) Serra Rojas, Andrés. Op., Cit., p. 402.

1.4. ESTABILIDAD ABSOLUTA Y RELATIVA

Una vez analizado el fundamento legal del principio de la estabilidad en el empleo, considero que existen limitaciones que nuestro derecho consagra respecto de este principio y que resultan de importancia. Toda vez que con anterioridad se habían enunciado, por cuestión de orden las recordaremos, y son las siguientes de acuerdo a lo que establece el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo:

- a) Que se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año;
- b) si el patrón comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación de trabajo;
- c) en los casos de trabajadores de confianza;
- d) en los casos del servicio doméstico, y
- e) cuando se trate de trabajadores eventuales.

En lo que respecta a la Legislación Burocrática, estas limitaciones se desprenden del artículo 6º, y que a saber son las siguientes:

- a) Que se encuentren incluidos en la enumeración que --
efectúa el artículo 5° de la Ley Federal de los Traba-
jadores al Servicio del Estado;
- b) que a diferencia de los trabajadores regulados por el
apartado "A" del artículo 123 Constitucional, tengan
una antigüedad mínima de seis meses de servicios, y
- c) que cuenten con nota desfavorable en su expediente.

Las anteriores limitaciones favorecen al patrón en el --
sentido de que, unilateralmente, podrá dar por terminada
la relación laboral cubriendo las indemnizaciones corres-
pondientes, sin que el trabajador pueda optar por la re-
instalación en su puesto de trabajo.

Al respecto habría que distinguir, dentro de las organi-
zaciones modernas, el trabajo en las empresas chicas, me-
dianas y de grandes proporciones. En las primeras dos,
resulta muy difícil adoptar la posibilidad de que el -
trabajador pudiese ser reinstalado en su puesto de traba-
jo, ya que de ninguna forma sería sano para el buen desa-
rrollo de las actividades continuar con esta relación de
trabajo, puesto que es de humanos entender que los áni-
mos de las partes no son lo más idóneo para que exista -
el contacto diario en las labores a desarrollar.

En las grandes empresas el problema toma matices diferen-
tes, pues ya no es precisamente el patrón en sí, el que
pudo resultar directamente ofendido, sino su representan

te, existiendo la posibilidad de que el trabajador pueda ser reinstalado en otra área distinta a la que se encontraba laborando en la institución, dependiendo de otro representante del patrón, diferente de aquél que lo hubiera despedido, o sí, por no existir una relación directa entre este representante y el trabajador, no hay peligro de que se altere la disciplina en el centro de trabajo.

En el caso de la Administración Pública, podemos decir que por su dimensión es perfectamente realizable la reinstalación laboral en su puesto de trabajo o, en último de los casos, "en una unidad administrativa distinta a la que prestaba sus servicios.

Por lo anteriormente expuesto, se considera a la estabilidad absoluta como la eliminación de la posibilidad que existe de dar por terminada unilateralmente, por parte del patrón, la relación laboral; el Maestro Mario de la Cueva nos dice al respecto "...se habla de estabilidad absoluta, cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador." (17)

17) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 221.

La estabilidad relativa, se refiere al supuesto en la - que el empleador, de conformidad a lo que la Ley establece -limitaciones ya mencionadas- establece la facultad de disolver la relación laboral, sin derecho por parte del trabajador a la reinstalación, pero sí a la indemnización. Sobre este particular, el Maestro Mario de la Cueva nos dice "...se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de una indemnización." (18)

La legislación mexicana ha encontrado una forma "eclectica" de regular el principio a la estabilidad en el empleo, que si no es perfecta, cuando menos plantea diversas posibilidades para ser más armoniosa la relación de trabajo.

Por una parte, sostiene la idea general de la estabilidad absoluta en el empleo, obligando a los patronos en general a reinstalar a los trabajadores que hubiesen separado injustificadamente. Por otra, excluyó de esta regla general a aquellos casos en que se advierte que las condiciones que se darían en el centro de trabajo, al aplicar el criterio absoluto de estabilidad, podrían ocasionar trastornos muy serios en la relación de trabajo.

18) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 221.

1.5. LA NATURALEZA DEL CARACTER DEL NOMBRAMIENTO
COMO EXCEPCION AL PRINCIPIO
DE ESTABILIDAD EN EL TRABAJO

Cada una de las instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo, ha tenido que romper con los principios del Derecho Civil, que dejaban a la libre autonomía de las voluntades, el lapso de la duración de las relaciones de trabajo, que podían ir desde un día, hasta varios años.

Es así, y partiendo de la convicción de que la estabilidad en el empleo sería una utopía si se pudiesen establecer libremente los periodos de duración de la relación laboral, y de conformidad a lo que establece la Ley Federal del Trabajo respecto de que la relación de trabajo será de duración indeterminada, en tanto subsista la materia que le dió origen, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 15, fracción III, establece como requisito de contenido del nombramiento la duración de la relación laboral, misma que puede ser de conformidad al citado precepto, definitiva, interina, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, mismas que serán analizadas específicamente a continuación.

1.5.1. NOMBRAMIENTO DEFINITIVO

El Lic. Duhat Krauss, considera que "...aunque la Ley no precisa cuándo debe otorgarse un nombramiento definitivo,

debe entenderse que el nombramiento definitivo se otorga a todos los trabajadores que el Estado ocupa regular y permanentemente para el desempeño de sus labores ordinarias." (19)

Al respecto, considero que no se puede ser tan superficial en una clasificación de tal trascendencia; ¿cómo se evaluarían los elementos regular y permanente? ¿quién de terminaría esa duración? ¿existe un límite inferior a -- cumplir? ¿existe un servicio público que no requiera ser regular y permanente?; además, hay que tomar en consideración los antecedentes de la plaza que se está ocupando para determinar el carácter del nombramiento a otorgar, verbigracia el caso de las plazas que aún siendo basificables se encuentran desocupadas por alguna licencia, -- ocupándose con personas que inclusive al paso de los -- años, sin nota desfavorable en su expediente, realizando un trabajo requerido en forma regular y permanente de la Administración Pública, no es sujeto de otorgársele un nombramiento con el carácter definitivo. Por lo anterior, considero que para efectos del nombramiento definitivo, no es la continuidad del vínculo lo que interesa, sino que el trabajo se tenga que prestar durante períodos sucesivos, y por ende, los trabajos que sean permanentes deben ser comprendidos en los sistemas que tienden a ase

19) Duhalt Krauss, Miguel. Op., Cit., p. 97.

rar la estabilidad en el empleo.

Se puede decir que son los trabajadores de base los titulares de dichos nombramientos, equiparándose con los trabajadores de planta sujetos al régimen jurídico de la -- Ley Federal del Trabajo, toda vez que éstos últimos se les ha definido como "...aquellos cuyo conjunto constituye la actividad normal y necesaria de la empresa o establecimiento, aquellos cuya falta haría imposible su funcionamiento, los que son indispensables para la obtención de los productos o servicios proyectados; por lo tanto, aquellos sin cuya ejecución no podrían alcanzarse los fines de la negociación." (20)

Por lo anteriormente expuesto, manifiesto que es en el caso del trabajador con nombramiento definitivo, donde opera a su máxima expresión el principio de estabilidad en el empleo, en su característica de estabilidad absoluta, ya que al transcurrir el término requerido por el artículo 6º de la Ley Burocrática sin nota desfavorable en su expediente, el despido del trabajador no quedará sujeto a decisiones unipersonales y volitivas del empleador, sino que deberá fundarse o motivarse el despido conforme a derecho.

Hablo en este caso de una estabilidad absoluta, porque -

20) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 226.

sería muy difícil, por no decir imposible, que alguno de los empleados con nombramiento definitivo encuadraran en alguna de las hipótesis que establece el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, aplicado supletoriamente de conformidad al artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que si como lo mencionamos anteriormente, partimos de la convicción de que la Administración Pública es una gran empresa, la reinstalación del trabajador con nombramiento definitivo, no representaría mayor problema para la institución.

Cabe mencionar que, a diferencia de los trabajadores analizados anteriormente, los nombramientos a continuación estudiados se equiparan con los trabajadores eventuales sujetos al régimen del apartado "A" del artículo 103 -- Constitucional, toda vez que se han definido como "aquellos cuya duración, está sujeta a cualquier suceso imprevisible o contingencia; ésto es, aquél trabajo que se presta su fijeza, excepcionalmente." (21)

1.5.2. NOMBRAMIENTO INTERINO

Nombramiento interino es aquel que se otorga al trabajador que cubre una vacante temporal que no exceda de seis meses en una plaza de base. Al respecto, el artículo 63

21) Cabanellas, Guillermo. Cit., por De Buen, Néstor, DERECHO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, S.A., Tomo - II, Sa. Ed., México, 1983, p. 62.

de la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo -- 123 Constitucional, establece:

Cuando se trate de vacantes temporales que no excedan de seis meses, no se moverá el escalafón; el titular de la dependencia de que se trate, nombrará y removerá libremente al empleado interino que deba cubrirla.

Podemos concluir que en este tipo de nombramientos la estabilidad en el empleo es nula, ya que la misma está condicionada al término de la licencia o acto que dio origen a la vacante, misma que no exceda de seis meses, pero aunado a esto de acuerdo a lo que preceptúa el último párrafo del artículo 63, existe la amplia facultad del titular de la dependencia para remover libremente al trabajador, aún cuando no haya causal justificada y antes - de que se cumpla el período preestablecido por el cual se encuentra laborando, situación que va en contra de lo preceptuado por el artículo 46 que manifiesta que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa, lo que debe de entenderse que debe ser independientemente de la naturaleza del nombramiento que dio origen a la relación laboral.

1.5.3. NOMBRAMIENTO PROVISIONAL

Son nombramientos provisionales, los que se expiden conforme al proceso escalafonario para ocupar una vacante temporal mayor de seis meses; también se consideran pro

visionales, los nombramientos para ocupar plazas reclamadas ante el Tribunal y su provisionalidad durará hasta que dicho Tribunal resuelva en definitiva.

Tal conceptualización se desprende de lo establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

Las vacantes temporales mayores de seis meses serán ocupadas por riguroso escalafón, pero los trabajadores ascendidos serán nombrados, en todo caso, con el carácter de provisionales, de tal modo que si quien disfrute de la licencia reingrasare al servicio, automáticamente se correrá en forma inversa el escalafón y el trabajador provisional de la última categoría correspondiente, dejará de prestar sus servicios sin responsabilidad para el titular.

Nuevamente nos encontramos que el derecho a la estabilidad en el empleo se encuentra sujeto a sucesos imprevistos o contingencias, aunque en este caso, el que se dieran los supuestos, (término de la licencia o resolución del Tribunal) el empleado que fue objeto del movimiento escalafonario, regresaría a su plaza original y así sucisivamente, por lo que no resultaría afectado con la pérdida de su empleo; no así el personal que hubiese sido de nuevo ingreso y ocupara el último peldaño del escalafón, conocido como pie de rama, ya que sería él quien se viera afectado con la pérdida del empleo, sin responsabi

lidad para el titular, según lo establece el artículo -
precitado.

Habría que considerar que para los trabajadores que fueron promovidos en el escalafón y que les fue otorgado un nombramiento con el carácter de provisional, aún cuando su estabilidad en el empleo, en ese puesto en concreto, está sujeta a un hecho futuro, no resulta perjudicial - al trabajador, ya que el legislador consideró la posibilidad de ocupar estas vacantes por más de seis meses con - objeto de, en primer lugar, incrementar el salario del - trabajador y, en segundo lugar, lograr una administración más sana del personal, dándole oportunidades éste, de ocupar puestos de mayor responsabilidad, aunque con - ésto se perjudicara con la pérdida de su empleo al trabajador que se encontrara en el último nivel del proceso - escalafonario que motivó la vacante, todo ésto con objeto de asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador de base que al ser promovido se le atribuye un nombramiento con el carácter provisional.

1.5.4. NOMBRAMIENTO POR TIEMPO FIJO

Este tipo de nombramiento se otorga a los trabajadores que el Estado ocupa en exceso del número regular y permanentemente de sus empleados de base, para el desempeño de labores extras que tienen carácter temporal, expidiéndose con fecha precisa de terminación.

El artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, establece los casos en que únicamente puede estipularse el señalamiento de un tiempo determinado, y que son los siguientes:

- a) Cuando lo exija la naturaleza del trabajo que se va a prestar,
- b) cuando tenga por objeto substituir temporalmente a otro trabajador, y
- c) en los demás casos previstos por la Ley en cita .

"En el contrato por tiempo determinado operan claramente las modalidades del negocio jurídico, esto es, el plazo y la condición. Si la duración depende solamente del transcurso, estaremos en presencia de un plazo. En cambio se tratará de una condición cuando la duración de la relación esté sujeta a un acontecimiento futuro de realización incierta."⁽²²⁾

De lo anterior se puede decir que la fracción I del artículo 37 se refiere a la naturaleza del trabajo, por lo que no obstante el transcurso del término fijado subsiste la materia del trabajo que le dio origen, o sea la necesidad del servicio, entonces queda prorrogada la relación del trabajo por todo el tiempo que perdure la -

22) De Buen L., Néstor. Op., Cit., p. 58.

circunstancia antes mencionada conforme a lo establecido por el artículo 39 de la Ley Federal del Trabajo.

Ahora bien, la fracción II del propio artículo 37, señala otro tipo de contrato por tiempo determinado, que se refiere a la substitución temporal de otro trabajador, - como sucede cuando el substituido dispone de una licencia para ausentarse de su empleo, por lo que yo en este caso equipararía este supuesto con los nombramientos interinos para las vacantes menores de seis meses y nombramientos provisionales para vacantes superiores a los --- seis meses o que estén sujetos a resolución del Tribunal Federal, toda vez que su fin último es la substitución temporal de un trabajador, aunque en realidad el nombramiento por tiempo determinado se caracteriza más por la naturaleza del trabajo.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 784, fracción V, impone al patrón la carga de la prueba sobre la terminación de la relación o contrato de trabajo para obra o por tiempo determinado, por lo que de darse una disolución de la relación de trabajo por parte del patrón, éste deberá exhibir, además del contrato escrito, las acreditaciones relativas a la terminación de la obra o a la extinción de la materia del trabajo.

Por lo anterior, concluyo que la estabilidad en el empleo para los trabajadores con nombramiento por tiempo determi

nado, en aplicación a la fracción I del artículo 37 de la Ley Federal del Trabajo, está plenamente tutelado en tanto subsista la materia del trabajo que le dio origen, de conformidad a lo establecido en la Ley Reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en su art. 39.

Por lo que se refiere a la fracción II del artículo 37 - la estabilidad en el empleo es relativa, ya que al tener por objeto substituir temporalmente a otro trabajador, - se encuadra dentro de la fracción V del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que en este caso sólo se tendrá derecho a la indemnización.

1.5.5. NOMBRAMIENTO POR OBRA DETERMINADA

Son los que se otorgan para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y que por su naturaleza - no es permanente; la relación en este caso existirá mientras subsista la obra materia del nombramiento.

La relación laboral existirá mientras perdure el objeto posible, elemento primordial del negocio jurídico. Al - quedar realizado el objeto, por falta de este elemento - esencial, dejará de existir el negocio jurídico, y por lo tanto, la relación laboral.

Al respecto, el artículo 36 de la Ley Federal del Trabajo establece que el señalamiento de una obra determinada puede únicamente estipularse cuando lo exija su natura-

leza, por lo que las conceptualizaciones a determinar en este caso, se encuadran en las ya mencionadas en el inciso anterior referente a la fracción I del artículo 37 de la Ley en cita, y aplicación del artículo 39 del mismo ordenamiento.

Por lo anterior, la seguridad en el empleo para los trabajadores con nombramientos por obra determinada, existirá mientras subsista la materia de trabajo.

Como características esenciales de los dos últimos nombramientos estudiados, mencionaremos las siguientes:

- a) Son convenidos por mutuo acuerdo por las partes;
- b) el término del nombramiento depende de un acontecimiento inevitable;
- c) el término del nombramiento se encuentra sujeto al simple transcurso del tiempo o a la realización de un trabajo determinado;
- d) su objetivo es obtener un resultado que una vez conseguido el nombramiento concluye.

Por lo expuesto anteriormente, se ratifica que en estos dos últimos casos el nombramiento quedará vigente hasta en tanto subsista la materia del trabajo y que, una vez extinguida ésta, desaparece el derecho a la estabilidad en el empleo.

1.5.6. NOMBRAMIENTO DE CONFIANZA

El Derecho del Trabajo es una disciplina jurídica en formación, inconclusa en cuanto a los sujetos de derechos - que protege: con un contenido eminentemente social, que se refiere al mínimo de prestaciones a que tienen derecho los trabajadores para asegurarles una existencia digna. Este criterio impulsó la inclusión de un capítulo especial para la regulación de las relaciones de trabajo de los trabajadores de confianza en la Ley Federal del Trabajo.

El Maestro Mario de la Cueva, al examinar la clasificación de los trabajadores de confianza dice: "...esta situación es evidentemente errónea, pues no se entiende - que la Ley autorice al patrono a separar a un trabajador por la pérdida de la confianza y no permite a la empresa su libre designación, o a la inversa, no se comprende - que el patrono pueda nombrar libremente a los trabajadores destinados a la inspección de las labores y no pueda separarlos por la pérdida de la confianza; y si es así, porque la confianza no ha de existir solamente en un momento de la relación de trabajo, sino por todo el término de su vigencia." (23)

23) De la Cueva, Mario. Op., Cit., p. 422.

Por lo que respecta al trabajador de confianza al servicio del Estado, el artículo 15 de la Ley Burocrática, establece quiénes son los trabajadores de confianza; ahora bien, conforme a lo establece la fracción XIV del apartado "B", del artículo 123 Constitucional, éste mismo ordenamiento determinará los cargos que serán considerados de confianza, por lo tanto, para que un puesto sea considerado de confianza se requiere que así se establezcan -- por el ordenamiento en cita.

Cabe hacer notar que aún en la actualidad existen innumerables puestos con categoría de confianza, en los cuales -- no se ha tomado en consideración la prestación real del servicio o las funciones que desempeñan estos empleados, verbigracia: existen en la actualidad intendentes con categoría de confianza, que por el sólo hecho de estar clasificados en el catálogo de puestos bajo ese rubro, se -- encuentran al margen de la protección jurídica que la -- Ley confiere a otros empleados.

El acto de ingreso en la función pública, en el caso del trabajador de confianza, es un acto unilateral del Estado ya que la sola aceptación del nombramiento lo condiciona a que se apliquen las disposiciones existentes, y en mucho de los casos el criterio subjetivo de los altos funcionarios en la relación laboral entre éstos y los empleados de confianza de "bajo" nivel, según ésto para hacer posible que los servicios se presten en forma regu--

lar y continuo.

De igual forma, en lo relativo a su separación, nos encontramos con mayor énfasis las características del acto -- unilateral, al establecerse el Estado como juez, y parte en esta relación laboral, ya que es él quien reglamenta y determina unilateralmente el servicio, constituyendo - el empleo un deber y no una facultad, existiendo para el empleado sólo obligaciones, pues al encontrarse desprotegido jurídicamente por disposición expresa de la Ley Federal de Trabajo Burocrático en su artículo 8º, el Estado no incurre al separarlo en violación legal alguna, - sistema que da lugar a que se efectúen separaciones arbitrarias, y que la Administración Pública no cuente con - personal idóneo al carecer de estabilidad en el empleo, el personal que es titular de un nombramiento de confianza.

Cabe hacer notar que la calidad del trabajador de confianza se encuentra reconocida en el propio apartado "B" en su fracción XIV, determinando que las personas que desempeñen dichos cargos disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, entendiéndose esto como una exclusión expresa de los derechos de carácter colectivo y del principio a la estabilidad del empleo, ya que estos se encuentran consignados en la fracción IX del propio precepto en cita.

2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

EN OTROS PAISES

2.1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN INGLATERRA

"Los funcionarios públicos del Reino Unido, reciben el nombre de Servidores de la Corona (The Crown Servants).

Durante los siglos XVII y XVIII, el Parlamento desconfió de los monarcas, a tal punto que les negó facultades y garantías que pudieran importar la atribución de un poder considerable." (24)

El gran poder de los gobernantes fue por largo tiempo, yugo de los trabajadores al servicio del Estado; siendo de todos conocido en Inglaterra, se optó por tomar medidas que limitaran dicho poder por parte del Parlamento, en el que se encuentran reunidos los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, situación que en México no --- existía para esas épocas, y que por los movimientos armados y dependencia Colonial, era muy difícil de implantar, aunque ya existían algunas disposiciones referentes a la administración del personal público.

"...Puede afirmarse que la historia del Servicio Civil Británico se inicia en 1853, con las reformas de Mac --- Aulay, para ingresar en el "Indian Service", consisten-

24) Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, S.A., 5a. Ed., México --- 1985, p. 678.

tes en la realización de exámenes de carácter universitario." (25)

Aquí podemos notar ya la preocupación porque el personal que ingrese al servicio público sea preparado, incluso - se proponía ya para esas fechas, con la presentación de exámenes a nivel profesional.

"En 1855, se dio el primer gran paso al crear la Comisión del Servicio Civil, con el fin de supervisar los - exámenes de ingreso establecidos por los Departamento para ciertos empleos." (26)

Resulta de gran importancia la existencia de un organo que supervise la presentación de los exámenes de ingreso, ya que de nada serviría la existencia de un organo - evaluador si no existiese el organo que los sancionara, aún cuando fuese para determinados empleos.

En el año de 1870, fue instaurado el Servicio Civil Británico que "...tiene sus orígenes en el reporte Northcote-Trevelyan sobre la Administración Pública Inglesa, elaborado en el año de 1854...

25) Chávez Alcazar, Margarita. EL SERVICIO CIVIL DE CÁRRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, s.e., - México, 1985, p. 28, c.fr. Laso Vallejo Gregorio, THE BRITANIC CIVIL SERVICE, Madrid, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1959, p. 23-27.

26) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 28.

Northcote - Trevelyan recomendaron dividir el servicio de trabajo intelectual y rutinario: los graduados en las universidades serían reclutados para el primero, y los no graduados para el último...

La idea principal que orientó su investigación, fue la de ocupar puestos administrativos superiores con los mejores profesionistas universitarios. El trabajo rutinario sería desempeñado con personas de educación mínima." (27)

Parecería a simple vista que esta medida resultaría muy sana para la administración pública inglesa, pero considero que no tomaron en cuenta la experiencia, capacitación en el trabajo y demás factores que pueden determinar la diferencia entre el personal con escolaridad y el personal con capacidad para ocupar el puesto.

"El Gobierno Británico, encabezado por el primer Ministro Harold Wilson, publicó en 1968 los hallazgos y recomendaciones del Comité Fulton, el cual se estableció con el objetivo de realizar una investigación exhaustiva del Servicio Civil Británico. El reporte del Comité Fulton es un documento histórico de gran importancia, no sólo para el Reino Unido, sino para personas de otros países deseosos de aclarar sus ideas acerca de la estructura--

27) Dirección General del Servicio Civil. ESTUDIO COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

de la carrera administrativa del servidor público...

Crítica al Servicio Civil sobre los siguientes puntos:

- Excesivas clases de "generalistas" (47 aproximadamente) e inhibición del mejor uso del talento.
- Poco aprovechamiento del talento de los especialistas.
- Carencia de funcionarios con capacidad directiva.
- Servicio Civil alejado de la realidad (ajeno a los avances en área de investigación y desarrollo de las universidades).
- Escasa o pobre administración de personal en el Servicio Civil." (28)

Era de esperarse que con los principios con que se manejaba el Servicio Civil Inglés, tuviera estos resultados, ya que como lo mencioné anteriormente, el dejar de valorar aspectos tan importantes para la administración de personal y encuadrarse exclusivamente en el aspecto de formación profesional, traería consigo malos resultados.

En dicho estudio se propusieron las siguientes recomendaciones:

- a) Creación del Departamento del Servicio Civil.
 - Control del primer ministro
 - El Secretario permanente del Departamento, deberá ser la cabeza del Servicio Civil

28) Dirección General del Servicio Civil. Op., Cit.

-Responsable del reclutamiento, capacitación y desarrollo de personal, administración, dirección y pagos al personal civil.

- b) Creación de la Comisión del Servicio Civil, ante la necesidad de establecer una política relativa al reclutamiento de personal, enteramente libre de influencias personales o políticas. Asimismo, debería ser necesario implementar políticas generales de reclutamiento y selección de personal, considerandose la habilidad administrativa de los candidatos, su iniciativa y otras características personales, haciendo menos énfasis en los exámenes académicos profesionales.
- c) Profesionalismo. Se sugirió para mejorar el profesionalismo, la capacitación y el desarrollo de personal.
- d) Colegio del Servicio Civil. Se propuso por la necesidad de capacitar y desarrollar al personal.
- e) La creación de una estructura unificada que sea congruente con el aprovechamiento de las capacidades de los "generalistas" y especialistas.
- f) La necesidad de contar con un cuerpo de contadores públicos altamente capacitados y con experiencia para manejar o dirigir el aspecto financiero en lo que respecta a la planeación o control de las finanzas públicas.
- g) La creación de Unidades de Servicio Directivo, responsables de la organización y los métodos en las dependencias oficiales. Esta funcionaría en forma interdependiente en cada dependencia, y tendría interrelaciones con otras dependencias oficiales, para lograr una mejor canalización de los servicios.
- h) La creación de unidades de planificación en cada dependencia oficial proponiendo el establecimiento de (Planning Units) Unidades de Planeación, que permi-

tan planificar, tanto a largo como a mediano y corto plazo.

- i) Indican la participación que deben tener los miembros del Servicio Civil en otras organizaciones, como en el mundo de los negocios, universidades, instituciones de investigación y otras instituciones no gubernamentales.

Como nos podemos dar cuenta, estas propuesta ya vislumbran un enfoque integral de la administración de los recursos humanos, contemplando los aspectos de programación, presupuestación, evaluación y control. Sin embargo, no se consideran aspectos sobre seguridad social que desde mi punto de vista, deban quedar necesariamente encuadrados dentro del Servicio Civil, omisión que resulta importantísima para el desarrollo del sistema.

A continuación se enunciará el marco legal donde se encuentra encuadrado el Servicio Civil Británico:

- a) Constitución Política. En donde se sientan las bases del desarrollo civil.
- b) Leyes.
 -Ley de Regulaciones Generales al Servicio Civil
 -Ley General de Retiro
 -Ley de Obligaciones del Servidor Público
- c) Decretos. Existen diversos Decretos que regulan las actividades del Servicio Civil.
- d) Reglamentos.
 -Principios de Ética del Servidor Público
 -Normas para la responsabilidad del Servidor Público.

Si hacemos un análisis de la Legislación Burocrática actual, podemos decir que nuestra legislación se equipara en gran medida a la legislación británica en los aspectos tutelados jurídicamente, verbigracia: la Ley General del Retiro, se simula a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales en su capítulo 5º referente al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada, e indemnización global.

A continuación se enunciarán los órganos administrativos encargados del Servicio Civil, así como sus objetivos genéricos:

a) Departamento del Servicio Civil.

Organismo que marca las políticas y procedimientos en materia de personal y autoriza, en última instancia, las contrataciones de nuevos servidores públicos.

b) Dirección y Organización de los Asuntos Públicos; Agencia Central de Telecomunicaciones y Central de Cómputo; Pagos; Dirección de Personal; Capacitación; Consejo Médico y Consejo de Seguridad.

Organismos que tienen por función, la administración de personal, normatividad sobre el Servicio Civil, Secretario Asistente, y Jefes de División.

c) División de Información de Carrera, Unidad de Exámenes Escrito; División de Ciencia; División de Tecnología; División de Administración; División Legal.

Tienen por función, el reclutamiento y selección de personal burocrático, así como la formación y transferencia.

d) División de Personal.

Area que tiene por objeto aplicar políticas de administración de personal público, optimización administrativa, control de recursos humanos y presupuesto, capacitación y desarrollo del sistema del Servicio Civil, asesoría en técnicas de organización y métodos.

e) Colegio del Servicio Civil.

Tiene como objetivo dotar al Servicio Civil de Carrera, de la eficiencia en el trabajo y su propia política es vincular los programas de capacitación con el resto de los departamentos.

f) División de Entrenamiento y Educación; Centro de Estudios Administrativos, Centros Regionales, Convenios con Universidades y Politécnicos.

Tiene como función la capacitación para el

trabajo burocrático.

g) Comisión del Servicio Civil.

Es la encargada de la clasificación de grupos y categorías ocupacionales, fijando los límites de sueldo determinados para cada grupo. (29)

A manera de observación, cabría hacer notar que la Comisión del Servicio Civil, en el año de 1966, se componía de 630 personas aproximadamente, de las cuales 25 eran especialistas de alto nivel, alrededor de 130 funcionarios ejecutivos y 475 subalternos.

A efecto de uniformar la presentación del estudio, para determinar las características del Servicio Civil, se presentarán ubicadas dentro de las tres etapas que conforman al sistema y que son: Pre-empleo, Empleo y Post-empleo.

PRE-EMPLEO. En esta etapa se encuentra el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación del personal. El reclutamiento dentro del Servicio Civil Británico, se lleva a cabo de acuerdo al nivel en que el servidor civil labora; el reclutamiento del nivel ejecutivo, se realiza entre los egresados de las universidades de Oxford y Cambridge y de la Escuela de Londres de Economía, en los niveles inferiores lo realizan los propios Departamentos de Estado, atendiendo éstos últimos, a la regla que la Comisión ha establecido previamente.

29) Dirección General del Servicio Civil. Op., Cit., p. 8 y ss.

La selección se efectúa en la Comisión del Servicio Civil, aplicandose dos exámenes, uno general y otro específico, para el ingreso al servicio, ante un jurado de profesionistas, mismos que se realizan anualmente.

"Los métodos de selección se basan en tres principios -- fundamentales:

- a) Ausencia de favoritismo e influencias de partidos políticos;
- b) Selección fundada, ante todo, en las cualidades humanas y los conocimientos generales de los candidatos, y
- c) Unidad del órgano de selección, cuyos poderes son cuasi-judiciales." (30)

La contratación se realiza en forma individual para los niveles ejecutivos y en forma colectiva para el resto del personal, incluyendo técnicos y especialistas; ésta es descentralizada a cada dependencia en los casos de nuevos ingresos.

EMPLEO. La remuneración para cada clase es directamente proporcional a la categoría, antigüedad y la edad; el nivel y la especialidad para efectos de las remuneraciones se establece por grados, antigüedad y valuación de la actuación.

30) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 30. c.fr. Laso Vallejo, Gregorio, Op., Cit., p. 48.

La movilidad del personal, en sentido ascendente, se -- aplica gradualmente a través de los resultados de la capacitación, la habilidad y meritos del Servidor Público; para efectos de la reubicación, ésta se efectúa por grados y pasos en cuanto a la antigüedad de la actuación. -

La capacitación y el desarrollo del personal en forma interna se realiza a través de la Dirección de Entrenamiento y Educación, el Centro de Estudios Administrativos y los Centros Regionales de Capacitación, abarcando todas las ramas y niveles del Servicio Público, poniendo gran énfasis en la formación y capacitación para el trabajo. Los tipos de capacitación existente son: inducción, vocacional, dirección, general, y específica.

Existe un programa de reclutamiento para estudiantes con bachillerato o secundaria terminada, a los cuales se les brinda la posibilidad y la capacitación necesaria para - iniciar la Carrera del Servicio Civil, como oficiales administrativos.

La formación de personal, en su forma externa, se da a - través de convenios con universidades y politécnicos británicos y extranjeros.

Anualmente se realiza una revisión a la actuación en todos los niveles; con base en el cumplimiento de objetivos y programas y su conducta laboral, existiendo contínuos -

programas de motivación, destinados a mejorar la actitud de los empleados, frente al trabajo desempeñado.

En las relaciones jurídico laborales, se regulan por los ordenamientos precitados, sobre todo en la obediencia a la Ley y obligaciones del Servidor Público y principios de ética.

Existe un programa de planeación de recursos humanos en, el Sector Público, permanente y en el cual se trata por dar cumplimiento a la recomendación del informe Fulton, en el sentido de no aumentar el número de servidores públicos no especializados.

Finalmente, existe un sistema integral de informática a nivel central y regional, que tiene por objetivo generar la información de los recursos humanos de la Administración Británica, así como sistemas de información para la bolsa de trabajo del Gobierno Federal.

POST-EMPLEO. La renuncia es aceptada por motivos personales; las causales de cese y el régimen de seguridad social se encuentran reguladas por las Leyes sobre Obligaciones del Servidor Público y de Retiro, respectivamente.

Otros aspectos de importancia que hay que considerar para nuestro estudio, es que el Servicio Civil Británico, incluye al Gobierno Central y Corporaciones Gubernamentales, abarcando hasta el nivel de Vice Ministro, en el --

cambio de Gobierno, no se afecta la estructura del Servicio Público.

"Desde 1971, pueden asociarse los funcionarios británicos, la huega está prohibida para ellos." (31)

En conclusión, y con fundamento a las críticas emanadas del reporte Fulton de 1968, pienso lo siguiente:

Las fuentes externas de reclutamiento en el Servicio Civil de Carrera, son muy elitistas, ya que el permitir ingresar exclusivamente a altos puestos a personal egresado de las universidades de Cambridge y Oxford, aseguran - en principio, la formación profesional del funcionario, no así, su capacidad directiva, de liderazgo, y otros aspectos fundamentales para el ejercicio de puestos de nivel superior.

Se maneja la intención en los exámenes de selección, el hecho de que el candidato sea similar al que generó la - vacante, es decir, se maneja un estereotipo de gentes, - situación que tiende al estancamiento de las instituciones al no considerar la posibilidad de personal con nuevas ideas.

Los servidores públicos son considerados la burguesía del país y representa viva fuerza política de grandes dimen

31) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 679.

siones, situación que puede impedir que el trabajador re conozca que es un servidor público y que su trabajo debe ser enfocado como una prestación de servicio a la colectividad.

2.2. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN FRANCIA

"En los siglos XVI y XVII, se acudía a los cargos por herencia o compra directa de ellos. La Revolución de 1789 no se ocupó específicamente de la función pública. Bajo el consulado del primer imperio, por la obra personal de Bonaparte, se estructuró una burocracia cuyos cuadros estaban calcados de los del ejército. Fue Napoleón quien creó una clase burocrática, rodeandola de prestigio y -- confiriéndole serias garantías." (32)

Siendo Bonaparte un elemento con características eminentemente castrense, era de esperarse que la burocracia se fuera conformando con esos principios, toda vez que para aquellas épocas el ejército de Napoleón era respetado por todo el mundo.

Para 1834 aparece el primer estatuto para diversos cuerpos de funcionarios públicos, y para 1902 aparecen los de diversos Departamentos de Estado.

Fue hasta 1945 cuando se inicia una reforma administrativa eminente y sistemática, cuyo objetivo principal consiste en la aparición del Servicio Civil de Carrera, des

32) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 679. c.fr. Prat, Julio A. LA FUNCION PUBLICA, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, # 1., Montevideo, --- 1956.

tinado a seleccionar y preparar funcionarios de alto nivel, creándose la Escuela Nacional de Administración Pública y la Dirección de la Función Pública.

El 19 de octubre de 1946 se promulga el Estatuto General de los Funcionarios.

"En 1946 aparecen leyes reglamentarias que conceptualizan al Servicio Civil como profesión y contiene además, una protección en contra del carácter arbitrario del poder, los derechos y obligaciones de los funcionarios, cada cuerpo debe tener su estatuto particular, el establecimiento de las remuneraciones por medio de una tabla indicaria, se reconoce además, el derecho sindical y de huelga contemplándose la participación del personal de su pro gestión por medio de comisiones mixtas." (33)

Este ordenamiento legal ya vislumbra la creación de un sistema integral de Servicio Civil en donde se encuadran los aspectos más importantes para la administración del personal, cabe hacer notar la importancia que tiene por primera vez la instauración de tabuladores de sueldo y la participación directa de los trabajadores en la gestión de sus asuntos.

33) Instituto Nacional de Administración Pública, PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, 1984-1985, Primer Módulo Estado y Administración Pública, Apuntes de clase del Lic. Regulo Cortez Lázaro.

El 4 de febrero de 1959 se aprueba el Estatuto General, el cual se caracteriza por anunciar la concepción del Derecho Francés Clásico, dicho ordenamiento postula principios como: obligación de discreción profesional, clasificación jurídica de funcionarios, igualdad de sexos, prohibición de ejercer una actividad privada lucrativa, protección de los funcionarios contra amenazas y difamación, disposiciones especiales referentes al reclutamiento, -- ascensos y disciplina.

Al respecto, el Maestro Acosta Romero nos dice que "...para los funcionarios existe la obligación de guardar en el desempeño de sus tareas una actitud de absoluta neutralidad política y religiosa, así como el secreto profesional... En cuanto al Derecho Disciplinario, Francia ha sido uno de los países que más a desarrollado los conceptos del mismo a través de una abundante jurisprudencia administrativa." (34)

En Francia, funcionario es toda persona que ocupe un cargo permanente en los cuadros administrativos, toda vez que no se incluyen en su definición al auxiliar, al temporal ni al que está a prueba.

A continuación se enunciará el marco legal donde se encuentra encuadrado el Servicio Civil Francés:

34) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 680.

- a) Constitución Política. En donde se sientan las bases de la función pública. En igual forma que en la mayor parte de los estados modernos, Francia cuenta con una Constitución, de la cual emanan todas sus leyes - que tienden a regir el Estado de Derecho.
- b) Leyes.
- Ley Reglamentaria de 1959
- c) Decretos.
- Estatuto General de 1946
 - Estatuto General de 1959
 - Estatuto General de 1975
- d) Reglamentos:
- Distintos tipos de reglamentos correspondientes a cada Departamento de Estado.

Sobre el particular, pienso que la legislación británica es más completa sobre los ordenamientos legales que regulan la prestación del Servicio Público, además hay que mencionar que aún cuando existe en Francia una legislación central sobre Servicio Civil, cada Departamento de Estado cuenta con un reglamento propio, situación que resulta benéfica siempre y cuando se respete la legislación básica, toda vez que cada Departamento tiene características propias y por ende sus necesidades de personal reviste de características específicas.

A continuación se enunciarán los órganos administrativos encargados del Servicio Civil, así como sus objetivos ge

néricos:

- a) Dirección General de la Función Pública.
Tiene por funciones coordinar las actividades de las 16 Direcciones de Personal sectoriales.
- b) Consejo Superior de la Función Pública.
Organismo que tiene por objeto verificar la legalidad y regulación de las operaciones de los concursos que se realizan.
- c) Comisión Paritaria Interministerial.
Tiene por objetivo regular la participación en la Administración de los diferentes Ministros.
- d) Dirección de Personal y Asuntos Sociales.
Desarrollo a los concursos para los empleados diplomados y Servidores Públicos con experiencia en la administración de personal.
- e) Comisiones Paritarias Ministeriales.
Tienen por función el proponer al personal promovible que en ningún caso puede ser mayor del 40%. (35)

35) Dirección General del Servicio Civil. Op., Cit., p. 70.

Al igual que en el estudio del Servicio Civil Británico, a continuación se analizarán las características del Servicio Civil Francés en las tres etapas que conforman al sistema y que son: Pre-empleo, Empleo y Post-Empleo.

PRE-EMPLEO. En esta etapa se encuentran los procedimientos de reclutamiento, selección y contratación del personal. El reclutamiento, dentro del Servicio Civil Francés, depende de la clasificación de puestos que se tiene, y que a saber es la siguiente:

Categoría "A", Funciones de Alta Ejecución y Dirección.

Categoría "B", Funciones de Aplicación.

Categoría "C", Funciones de Ejecución.

Categoría "D", Empleados Auxiliares.

El reclutamiento en su forma interna se maneja a través de concurso con excepción de los empleados auxiliares y contractuales. El reclutamiento para la categoría "A" lo hace la Escuela de Administración Pública, mientras que para la "B" los Instituto Regionales.

Los requisitos a cumplir para ser sujetos del procedimiento de reclutamiento son los siguientes: escolaridad mínima de bachillerato, tener nacionalidad francesa, gozar de los derechos cívicos, haber realizado el Servicio Militar, estar apto para el ejercicio de la función, calidad moral, presentación de los diplomas de acreditación de estudios y cumplir con la edad específica.

La selección independiente del reclutamiento, la realizan organos de gestión; todos los procesos de selección están ligados a los concursos de oposición realizados, constituyéndose un jurado que, con base en las pruebas del concurso, califica a los candidatos formando una lista en forma descendente de puntuaciones.

Actualmente se abren concursos locales a nivel nacional y se puede presentar el examen en una región diferente a la que se encuentre la vacante.

En la categoría "B" se pide como requisito el título y trabajos realizados en la Universidad o vida profesional, o bien, tener 5 años de experiencia en el Servicio Civil, siendo la especialidad el realizar o ejecutar una tarea en particular para los casos de la categoría "C".

La contratación la realizan los Organos de Gestión.

EMPLEO. La remuneración se realiza de acuerdo, o en base al tabulador salarial, además de las prestaciones y servicios adicionales, siendo la seguridad social, el organismo encargado de proporcionarlas.

La movilidad del personal, en sentido ascendente, se lleva a cabo a través de concursos de los funcionarios con méritos suficientes. El ascenso a un grado superior se puede obtener pidiendo su inscripción en una lista de aptitudes elaborada anualmente, los funcionarios seleccionados de entre ellos, son inscritos en las tablas de as-

censo.

La elaboración de las listas de primer grado o de aptitudes, se lleva a cabo mediante la calificación que los jefes asignan al empleado; en las categorías "C" y "D" se manejan ascensos en clase y grado.

Los empleados reclutados por la Escuela Nacional de Administración Pública, deben ser asignados obligatoriamente por 2 años a otra administración, después de 4 años de servicio en su dependencia de origen.

La capacitación y el desarrollo del personal se lleva a cabo en dos niveles: inicial, antes de entrar al servicio, y de perfeccionamiento, a los empleados en servicio, ésta se realiza a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, Escuela Politécnica, Escuela Nacional de Minería, los Institutos Regionales y Escuelas Especializadas de Gobierno.

Existen sistema de evaluación de la actuación en los cuales los jefes evalúan al personal sobre las bases de conocimientos profesionales, cualidades de organización, y aptitud para la Dirección.

En las relaciones jurídico laborales, los empleados se rigen por Estatutos sin que puedan adquirir más derechos de los estrictamente señalados.

Existe un programa permanente de Planeación de Recursos

Humanos en el Sector Público, en el cual se presentan programas de reducción de personal en base a los indicadores de productividad y de control de gestión, se consideran - Programas de Ampliación de Personal por creación de nuevos organismos o ampliación de las áreas existentes.

Por último, existen programas de información en donde se efectúa el pago automatizado.

POST-EMPLEO. La renuncia es aceptada por motivos personales; el cese se da por el incumplimiento de las responsabilidades asignadas y existe estricta vigilancia en el desempeño laboral, la seguridad social se encuentra contemplada como una prestación integral de las remuneraciones.

"Existen varias clases de pensiones: por ancianidad (la edad varía según funciones) las pensiones proporcionales a los años prestados de servicio, y las pensiones por invalidez." (36)

Los funcionarios públicos pueden asociarse de conformidad a la Ley. En cuanto al derecho de huelga, el principio tradicional es que carecían de éste, pero la Constitución de 1946 lo reconoce.

36) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p.680.

Considero que el Servicio Civil Francés, a diferencia -- del Británico, es más práctico en su administración de - personal, toda vez que sus procesos de reclutamiento y - selección son más flexibles al ingreso de personal con experiencia, ya que como lo había mencionado anteriormente, no es en este caso exclusivamente, la escolaridad la que determina la capacidad del funcionario candidato a los puestos directivos, sino su especialidad.

2.3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN ESTADOS UNIDOS

"El Servicio Civil Estadounidense, es un sistema de méritos cuyo objeto primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y asegurarle al personal nombrado, seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones." (37)

De la anterior definición se desprenden dos cosas, la -- primera que el Servicio Civil Estadounidense tiene por -- objeto una evaluación permanente del personal que presta al Servicio Público, y en segundo lugar proporcionar una seguridad a este personal que redundará en el cumplimiento de sus deberes y, por ende, en los objetivos de la Administración Pública Norteamericana.

"En 1871, Grant persuadió al Congreso para que le diera el poder de regular la entrada de personal al Servicio Civil y estableció la primera Agencia Central de Personal ("Advisory Board of the Civil Service"), la desapareció -- en 1875." (38)

El primer sistema de Servicio Civil instrumentado en los

37) Chávez Alcázar, Margarita. Op., Cit., p. 33, c.fr., Young, H. William. "INTRODUCTION TO AMERICAN GOVERNMENT", New York, Apleton-Century-Crefth, 13a. Edic., 1966, pp. 385-386.

38) IDEM, c.fr., Young H. William. Op., Cit., p. 384.

Estados Unidos, es el resultado de las investigaciones del Acta Pendleton del año de 1883, el sistema respondía básicamente a la necesidad de evitar el "botín político" en los Servidores Públicos, siendo New York el primer estado que adoptó el Servicio Civil, seguido de Massachusetts en 1884.

No obstante que la mayoría de los sistemas de Servicio Civil americanos fueron instaurados en las tres primeras décadas del siglo XX, las actividades realizadas eran -- restringidas. Durante este período, el movimiento de administración científica cobró fuerza en el Gobierno y el concepto de eficiencia fue incrementando su importancia en la sociedad americana, sin embargo, el Servicio Civil en todos los niveles gubernamentales permanecía igual.

En 1922, los estudios de la Comisión Hoover sirven de base para la consolidación de un Servicio Civil permanente de altos funcionarios públicos.

"La Primera y Segunda Guerras Mundiales se vieron acompañadas por un relajamiento de las reglas rigurosas de selección por méritos." (39)

En 1938, una orden ejecutiva de Franklin D. Roosevelt señaló el arribo de la administración moderna de personal,

39) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 33.

básada en el método de eficiencia. Para ello, se requirió de personal capacitado en las tareas propias de la Administración de Personal. Así quedaba atrás la era -- del Servicio Civil como actividad rutinaria.

Es de vital importancia recalcar la capacitación del personal que desarrolla las actividades propias de la Administración de Personal, toda vez que será él quien aplique las políticas y mecanismos para un eficiente Administración de los Recursos Humanos.

La rápida difusión de la negociación colectiva en el Servicio Público, los requerimientos de política legislativa, judicial y administrativa, por oportunidades de empleo igual y programas de acción positiva y las disposiciones de la Corte de establecer derechos constitucionales a los empleados públicos, propició que en el año de 1961 el Presidente Jhon F. Kennedy enviara una iniciativa de Ley, misma que fue autorizada en 1962, representando el primer Programa Gubernamental de Dirección de Relaciones Laborales en el Gobierno Federal Estadounidense.

No obstante los estudios realizados en 1967, por el Presidente Lyndon B. Johnson y en 1969 por Richard M. Nixon, fue hasta el año de 1970 que se creó el Consejo Federal de Relaciones Laborales, como autoridad central de administración y dirección del Programa de Relaciones Laborales, para poder tomar las decisiones finales ante preguntas sobre lineamientos políticos y solución de problemas

mayores. Esta orden legislativa, también le dió poder - a la Secretaría de Trabajo para resolver problemas de in justicia laboral, supervisión de elecciones en organizaciones laborales y asistencia a las Secretarías de Estado sobre este tema.

El Presidente Carter, a raíz de los problemas sociopolíticos existentes durante su mandato, ordeno la realización de estudios dirigidos a encontrar el origen de los problemas y sus propuestas de solución, para establecer cambios en la administración, dentro de los programas es tudiados destacaron los siguientes:

- 1.- Trabajos Federales.
- 2.- Organización de niveles medios y superiores de mandos.
- 3.- Desconcentración.
- 4.- Igualdad ante la oportunidad de empleo.
- 5.- Pagos y beneficios.
- 6.- Sindicatos y relaciones laborales.
- 7.- Capacitación de Directores y Funcionarios.
- 8.- Organización de la Administración de Personal.
- 9.- Relaciones entre Gobierno Federal y Local.
- 10.- Análisis General de la Administración.

El 13 de octubre de 1978, se firmó la Ley de Reforma del Servicio Civil cuyo objetivo principal era el de mejorar la eficiencia gubernamental y balancear la autoridad de dirección con protección a los empleados. Entre los ras

gos principales de esta Ley se encuentran en proceso de apelaciones independiente y equitativo, las protecciones contra el abuso del sistema de mérito, los incentivos y compensaciones por un buen trabajo y dirección eficiente.

Junto con estas reformas, el Congreso aprobó un plan de reorganización para dividir las funciones de la Comisión del Servicio Civil en dos nuevas Dependencias, tales Dependencias son:

- 1.- Una oficina de manejo de personal que proporcionará dirección en el manejo de la fuerza federal de trabajo, y
- 2.- Un Consejo de Protección a los sistemas de mérito independiente que resolverá las reclamaciones y apelaciones de los empleados.

El plan establece también una nueva autoridad federal de relaciones laborales que supervisará las políticas de dirección laboral federal y suministrará hegemonía en la administración de estas políticas.

Estas medidas de limitación y supervisión de los altos funcionarios de la Administración Pública Norteamericana, para la aplicación del sistema por méritos, es una limitación necesaria en cualquier sistema político que tienda a una Administración honrada y eficiente, esta situación inclusive ya se venía propugnando en los siglos --- XVII y XVIII en Inglaterra, tal y como lo mencionamos en

el punto 2.1. al estudiar el Servicio Civil Inglés.

A continuación se enunciará el marco legal donde se encuentra encuadrado el Servicio Civil Estadounidense:

- a) Constitución Política. Señala que todos los ciudadanos tienen derecho a trabajar en las filas del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.
- b) Leyes.

- Ley Hatch sobre Actividades Políticas, 1939.
- Ley sobre Preferencia para los Veteranos, 1944.
- Ley sobre el Pago a los Empleados Federales, 1945.
- Ley sobre Clasificación, 1949.
- Ley sobre Licencias Anuales y por Enfermedad, 1951.
- Ley sobre Incentivos y Premios, 1954.
- Ley sobre el Seguro de Vida de Grupos, 1954.
- Ley sobre Retiro, 1956.
- Ley sobre la Capacitación de los Empleados de Gobierno, 1958.
- Ley sobre los Beneficios de Salud para Empleados Federales, 1959.
- Ley sobre los Beneficios de Salud para Empleados Federales Retirados, 1960.
- Ley sobre la Reforma Salarial Federal, 1962.
- Ley Federal sobre la Relación en el Pago, 1970.
- Ley de Personal Intergubernamental, 1970.
- Ley sobre la Ética en el Gobierno, 1978.
- Ley sobre la Reforma del Servicio Civil, 1978.

Otras Leyes Administrativas dictadas parcialmente por el Ejecutivo incluyen:

- Ley sobre Procedimientos Administrativos, 1946.
- Ley Universal sobre el Servicio y Entrenamientos Militares, 1948.
- Ley sobre la Compensación Binaria, 1964.
- Ley sobre los Derechos para el Voto, 1965.
- Enmiendas a los Estándares Legales del Trabajo, 1974.

"Algunos 2000 de los 3050 Municipios de la Nación, tienen sus propias Leyes de Servicio Civil (como New York y New Jersey), o están regidos por la Ley Estatal. California posee el mayor número de Municipios con sistema de Servi-

cio Civil independientes." (40)

- c) Decretos. El Orden Ejecutivo 11491 que establece re
comendaciones resultantes del estudio del Programa Fe
deral de Relaciones obrero-patronales.
- d) Reglamentos.
-Código Etico.

Como podemos notar, la legislación norteamericana es muy amplia y específica en su regulación de las relaciones - laborales entre el Estado y sus trabajadores, situación que representa beneficios, pero también tiene sus inconvenientes, ya que al existir un tan amplio número de le
gislaciones se podría caer en aspectos repetitivos y has
ta contradictorios en determinados momentos, y por otro lado, el acudir al ordenamiento específico para consultar el tratamiento de un caso en particular, facilita su solución, por lo que considero que la unificación legis
lativa del régimen jurídico de las relaciones entre el - Estado y sus trabajadores es conveniente si partimos de la concepción de que el Administrador de Personal es una persona especializada en el manejo de estos ordenamientos.

A continuación se enunciarán los órganos administrativos encargados del Servicio Civil, así como sus objetivos ge

40) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 677.

néricos:

a) Agencia Central de Administración de Personal.

Organismo que ayudará al Presidente en el desempeño de sus responsabilidades para el manejo de la fuerza federal de trabajo. Esta oficina estará encabezada por un Director y un Subdirector, nombrado por el Presidente y confirmados por el Senado.

Se hará cargo de varias de las responsabilidades de la Comisión del Servicio Civil, incluyendo operaciones centrales de examen y empleo, investigaciones de personal, desarrollo ejecutivo, entrenamiento, administración de Programas de Retiro y Seguro para empleados federales, y ejercerá la dirección de manejo en relaciones laborales.

Como Agencia Central de Personal, desarrollará políticas que gobiernen el empleo de civiles en agencias dependientes del Ejecutivo, y en ciertas agencias del Poder Legislativo y judicial, y ayudará a las Dependencias a llevar a cabo estas políticas con sujeción a sus normas y revisión, delegando ciertas facultades del personal a Jefes de Agencia.

b) Autoridad Laboral de Relaciones Laborales; Comité del Congreso para el Servicio Civil; Consejo de Protección al Sistema de Mérito; Comisión de Igualdad de Oportunidad de Empleo.

La autoridad de Relaciones Federales Laborales, inspeccionará la creación de unidades de negociación colectiva, supervisará elecciones y se encargará de asuntos de dirección laboral en las agencias federales, está encabezado por un Presidente y dos Miembros, quienes se designarán sobre base bipartita para períodos escalonados de cinco años; dentro del FLA existirá un Consejo General que investigará las prácticas laborales inadecuadas que se aleguen, y las procesará; el Consejo de Protección al Sistema de Mérito salvaguarda tanto el sistema de mérito, como a los empleados individuales - contra los abusos y acciones inadecuadas de personal, oír y decidirá apelaciones del empleo, y ordenará acciones correctivas y disciplinarias contra un empleado o agencia cuando sea apropiado, inspeccionando el sistema de mérito y rindiendo un informe anual al Congreso, haciéndole saber cómo está funcionando; la Comisión de Igualdad y Oportunidad de Empleo tiene la facultad de inves-

tigar cargos o prácticas prohibidas del personal, incluyendo represalias contra delatores, solicitando al Consejo de Protección - al Sistema de Mérito, que se detengan las acciones del personal en los casos que se involucren prácticas prohibidas promoviendo cargos disciplinarios. (41)

A continuación se enunciarán los diversos procedimientos integrantes del Servicio Civil Estadounidense en sus -- tres etapas.

PRE-EMPLEO. En esta etapa se encuentran los procedimientos de reclutamiento, selección y contratación de personal. El reclutamiento dentro del Servicio Civil Estadounidense, es centralizado y descentralizado.

Mediante el primero, las vacantes se dan a conocer por medio de avisos en las oficinas de correos, señalando requisitos, sueldo y capacidad. El segundo, es para puestos especiales en cada Departamento de Estado.

La selección de candidatos se lleva a cabo en forma centralizada en la Agencia Central sobre las bases de habilidad, conocimiento y capacidad, por medio de un examen de oposición.

41) Dirección General del Servicio Civil. Op., Cit., p. 60 y ss.

"Los métodos de selección se basan en los siguientes principios:

- 1.- Ausencia de favoritismo, y de influencia de partidos políticos.
- 2.- Selección fundada ante todo, en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados en las diferentes ramas de los candidatos.
- 3.- Unidad del organo de selección.
- 4.- En el sistema norteamericano, es muy importante la lealtad al sistema." (42)

Los supervisores y directores de nuevo ingreso, deberán prestar un servicio de prueba antes de tener el nombramiento definitivo.

La contratación se lleva a cabo en forma descentralizada por cada agencia en caso de nuevo ingreso.

EMPLEO. La remuneración es de acuerdo con la categoría del empleado y en relación con su antigüedad en el Gobierno. Existen incentivos y reconocimientos al desempeño excelente, beneficios adicionales para veteranos incapacitados, los Directores y Supervisores pueden obtener un pago al mérito hasta de un 20% de su sueldo base.

La movilidad del personal, en sentido ascendente, es en

42) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 34 c.fr., Young, H. William. Op., Cit., pp.386-389.

base al sistema de méritos para empleados y valuación de la actuación para ejecutivos, en sentido descendente, es en base a resultados insatisfactorios del sistema de valuación o por prácticas laborales inadecuadas. En el -- primer caso, deberá someterse al empleado a un período - de prueba.

En cuanto a la reubicación para los ejecutivos, solamente podrá efectuarse dentro del mismo departamento.

Para los efectos de desarrollo de personal, éste se realiza en forma descentralizada en niveles inferiores a directivos, existe una participación de los empleados en el establecimiento de objetivos de su trabajo, dándose a co nocer los elementos críticos de la actuación y se presta ayuda para superar la deficiencias.

Existe el llamado Servicio Ejecutivo Senior, que es un programa de desarrollo continuado para facilitar al Gobierno Federal, la atracción y retención de directivos de alto nivel, paralelo a esto existe un programa llamado XD que consiste en curso de dos años para profesionistas con posibilidades de ingresar al Senior.

La capacitación en forma interna se da por organismos gubernamentales y la externa mediante convenios con otras instituciones. Esta capacitación se presenta en tres ni veles y que a saber son los siguientes:

-Directivo. En el cual se busca la identificación de los objetivos de la Institución con los del Gobierno Federal, desarrollo de destrezas directivas y aumento de la eficacia en el logro de los objetivos institucionales.

-Medio de Supervisión. En éste se dan técnicas de motivación, supervisión y administrativas gerenciales, - se prepara para aspirar al servicio de altos directivos.

-Empleados. Se busca la identificación con la Institución, capacitación para el trabajo y mejoramiento del ambiente laboral.

El sistema de evaluación de la actuación incluye hasta mandos intermedios y la escala va de sobresaliente a no satisfactorio, esta información se utiliza para tomar de cisiones sobre capacitación, motivación, degradación, re tención y remoción.

En el sistema especial para ejecutivos, la escala se maneja de plenamente satisfactorio a marginal o no satisfactorio, los factores que se evalúan son eficiencia y productividad; trabajo y calidad; logro de objetivos, tanto del desempeño personal como del organismo que dirigen.

Dentro de las relaciones jurídicas laborales existen las apelaciones sobre actos y quejas discriminatorias y se tiene la oportunidad de contar con la representación sin dicial y legal en los juicios, existe una estricta vigi- lancia contra abusos de poder, es muy especial la obediencia al Código Etico, normas de conducta para funcionarios

y empleados del Gobierno y sus responsabilidades, teniendo asesoría sobre políticas laborales.

Por lo que respecta a la planeación de los recursos humanos, ésta no forma parte del proceso gubernamental de los Estados Unidos, por lo que se lleva a cabo en una forma fragmentada y especial para cada caso, siendo la característica más importante del proceso de planificación, la multiplicidad de elementos que intervienen en ella. En el nivel del Gobierno Nacional tienen la responsabilidades principales la Secretaría del Trabajo, a través de la Oficina de Estadísticas del Trabajo y la Secretaría de Comercio mediante la Oficina del Censo. Para el personal del mismo Gobierno Federal, el organismo clave es la Comisión del Servicio Civil, sin embargo, como se mencionó, se planifica en muchas dependencias individualmente, siendo inclusive en muchos casos, más compleja llevándose a cabo con mayor particularidad que la elaborada por el Gobierno considerado en su conjunto.

Existen programas de informática a nivel regional y central para la Administración de los Recursos Humanos.

POST-EMPLEO. La renuncia es aceptada por motivos personales; el cese procede por prácticas laborales prohibidas e inadecuadas o después del período de prueba mencionado una vez que se haya declarado insatisfactorio el trabajo del Servidor Público, en materia de seguridad so

cial "...mediante Leyes se ha ido incorporando poco a poco a los diferentes sectores de la Administración Pública a los Beneficios de la Pensión." (43)

Otros aspectos de importancia que para efecto de nuestro estudio tenemos que considerar, es que el Servicio Civil Estadounidense abarca las Dependencias del Ejecutivo Federal e incluye hasta el nivel de Director General, no existiendo el derecho de huelga.

El Servicio Civil Estadounidense parece ser más completo en cuanto al tratamiento que se le da a la Administración de los Recursos Humanos al considerar aspectos no previstos por el Servicio Civil Británico y Francés, toda vez que dentro de su Administración, al igual que la Francesa, considera la habilidad, el conocimiento y la capacidad del individuo candidato a ocupar un puesto, por otro lado, el manejar un período de prueba para los puestos de Supervisión y Dirección en el cual los candidatos tendrán que demostrar en la práctica su capacidad para ocupar la vacante, resulta de lo más saludable para la Administración de Recursos Humanos, ya que desde este punto de vista sería el más apto el que ocupe los puestos de alto nivel, finalmente el que exista una estricta vigilancia contra los abusos del poder y el sistema de méritos asegura que las decisiones a tomar están avaladas por datos serios y confiables.

43) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 678.

Sin embargo "...los Estados Unidos de América que tiene 2.8. de Empleados Federales y en donde la burocracia ha crecido a un ritmo del 15% en los últimos 20 años y se dice que en todos los niveles la iniciativa está estanca da, la mediocridad es permitida con aumento salariales - y hay un gran número de burócratas a los que se les paga virtualmente por no hacer nada..."⁽⁴⁴⁾ parece ser que es te Servicio Civil no ha funcionado del todo bien, por lo que habría que considerar, como lo había mencionado, la posibilidad de una unificación legislativa de todos los ordenamientos que inciden en la Administración del Personal Estadounidense, ya que inclusive Marshall E. Dimock y Gladys O. Dimock ⁽⁴⁵⁾ han mencionado "...que a diferencia de los demás países, en los Estados Unidos, hasta hace poco tiempo, los empleos públicos eran de poca importancia..."

44) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 205.

45) Marshall E. Dimock y Gladys O. Dimock. ADMINISTRACION PUBLICA, Traducción al Español, Agustín Barcena, Editorial Unión Hispano Americana, 3a. Edic., México, 1967, p. 31.

2.4. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN CANADA

El Servicio Civil Canadiense tiene una marcada influencia del Sistema Británico, surge en 1918 con la aparición del Sistema de Calificación de Méritos, para 1957 se crea el Departamento de Investigación de Salarios y finalmente en 1962 surge el Programa de Reclutamiento Universitario y se da a conocer el Estudio sobre el Salario y Condiciones del Servicio para empleados de tiempo completo.

A continuación se enunciará el marco legal donde se encuentra encuadrado el Servicio Civil Canadiense.

- a) Constitución Política. En ella se encuentran las bases del Desarrollo del empleo Público.
- b) Leyes.
 - Ley de Empleo en el Servicio Público.
 - Ley sobre las Relaciones Laborales en el Servicio Público.
- c) Reglamentos. Existen reglamentos sobre funciones y responsabilidades de cada una de las entidades que comprende el Sector Público.
 - Código de Etica del Personal Civil Federal.

Como podemos notar, la legislación canadiense en materia de Administración de Personal Público, se encuentra integrada en pocos ordenamientos legales, lo que considero redundante en beneficio de su aplicación y consulta.

A continuación se enunciarán los Organos Administrativos encargados del Servicio Civil, así como sus objetivos ge
néricos:

- a) Comisión del Servicio Civil o de la Función Pública.

Es una agencia independiente que tiene la -
responsabilidad y autoridad final de propor
cionar todo el personal, tanto externo como
interno, para el Servicio Público, así como
la responsabilidad de llevar a cabo los pro
gramas de adiestramiento y desarrollo, cabe
hacer notar de manera especial su dependen-
cia de la Cámara de los Comunes.

- b) Dirección General de Reclutamiento; Direc-
ción General de Apelaciones e Investigación;
Dirección General de Verificación; Direc-
ción General de Perfeccionamiento; Direc-
ción General de Servicios y Sistemas de Ges-
tión; Dirección General de Formación Lin-
guística, Dirección General de Auditoría de
Personal; Dirección de Servicio de Secreta
riado y Servicios Jurídicos.

Estas áreas tienen por funciones el estable-
cimiento de comités de apelación en casos -
de violación a la Ley y Reglamento del Em-
pleo en el Servicio Público, examen periódi

co de reclutamiento en los Ministerios, --- orientaciones políticas de métodos de selección y normas para puestos bilingües, planificación de recursos humanos, programas de capacitación y perfeccionamiento, planificación y coordinación de políticas, ética gubernamental, pensiones y retiros.

- c) Consejo de Relaciones en el Servicio Público.

Tiene por objeto la vigilancia de las prácticas de personal.

- d) Agencias de Personal Ministeriales.

Sus funciones son de reclutamiento y selección así como la aplicación de políticas generales de administración. (46)

El Servicio Civil Canadiense cuenta con un órgano normativo y fiscalizador y agencias ministeriales en cada Dependencia del Gobierno, por lo que su administración de Personal Público es completamente descentralizada a los Ministerios en cuanto a la aplicación de las políticas generales de Administración.

46) Dirección General del Servicio Civil. Op., Cit., -- pp. 23-24.

Para determinar las características del Servicio Civil - Canadiense, procederemos, al igual que en los casos anteriores, a analizarlas en sus tres etapas:

PRE-EMPLEO. En esta etapa se encuentran los procedimientos de reclutamiento, selección y contratación del personal.

El reclutamiento es descentralizado en cada Agencia o Ministerio para programas de perfeccionamiento, existe un programa de reclutamiento en Universidades y Centros de Enseñanza Superior: para los niveles superiores se realiza en cada Ministerio proponiendo candidatos a la Comisión del Servicio Civil para tratándose de especialidades se efectúa una difusión de las vacantes en los Centros de Enseñanza Especializada.

La selección para niveles ejecutivos es en base a un concurso de oposición y entrevistas directas en donde existe un jurado que recibe y determina los méritos de cada aspirante, seleccionando al candidato para el Programa de Desarrollo Ejecutivo, todo esto se lleva a cabo en la Comisión del Servicio Civil.

La selección para especialidades se realiza a través de las Universidades con base a sus calificaciones escolares, su experiencia en su especialidad considerando el resultado de los exámenes y cualidades personales. En caso de no tener personal para cubrir estos requerimientos,

se imparten cursos de capacitación específica.

La contratación puede ser a término fijo, continuo o temporal que son cubiertas por la Comisión y de cuota fija que por ser casuales se realizan en forma descentralizada en cada Agencia.

EMPLEO. La remuneración es de acuerdo a los tabuladores que se encuentran vigentes, existen prestaciones y servicios adicionales, vacaciones pagadas, seguro de vida y - cobertura de todos los gastos en caso de entrar al Sistema de Perfeccionamiento o Programa SM/EX.

La movilidad del personal, en sentido ascendente se aplica en base al sistema de méritos y formación profesional, en su aspecto descendente se aplica el sistema de mérito.

Respecto a la capacitación y el desarrollo de personal, existe un Programa de Carrera de los Servidores Públicos en base a la selección y actualización. Este sistema de carrera, para funcionarios medios y altos, se encuentra centralizado en la Comisión del Servicio Civil.

Los programas para ejecutivos SM/EX, tienen por objetivo el desarrollar y mantener en óptimas condiciones a los - funcionarios de nivel medio, capacitándolos para su ascenso a altos cuadros de la Administración Pública, reclutando entre los profesionistas a futuros funcionarios en base a su mérito laboral.

Existe un programa de intercambio de funcionarios con el Sector Privado para ampliar el conocimiento en práctica y políticas específicas.

La capacitación externa se realiza por la Escuela Nacional de Administración Pública y la Escuela Nacional de Bourdeux, mientras que la externa se realiza en base a - convenios con Universidades, Politécnicos y Centros Especializados en Francia e Inglaterra.

Un aspecto importante que hay que denotar es que el Servicio Civil Canadiense cuenta con una Oficina de Desarrollo y Adiestramiento de Personal, que es responsable de llevar a cabo programas interdepartamentales de adiestramiento y desarrollo, lo que resulta de identificar que - la Administración Pública no solamente requiere del aspecto capacitación para el desarrollo de la función pública, sino que en una gran parte se requiere del adiestramiento de la mano de obra del empleado público para - el desarrollo de las tareas encomendadas.

Cada Ministerio - lleva a cabo sus Sistemas de Evaluación de la actuación, conforme a los lineamientos de la Comisión del Servicio Civil, conservándose los récords premiando el rendimiento alto y removiendo al personal considerado incompetente, dentro de los primeros se otorgan promociones, vacaciones pagadas, seguros de vida, privilegios, plazas de especialización e inclusive existen

Programa de Personal que permiten a la Comisión estar enterada de las necesidades de los Servidores Públicos.

Por lo que respecta a las relaciones jurídico-laborales, los empleados tienen derecho a apelar decisiones que --- afecten su promoción, aumentos de salario, cambios, suspensión o disminución. Existe la obediencia a Código -- Etico y Ley del Empleo Público, su regulación se lleva a cabo por el Departamento de Servicios Jurídicos de la Comisión del Servicio Civil y la Comisión de Relaciones Laborales del Servicio Público.

Existen Programas de Informática en donde se concentra la información de Recursos Humanos con un historial completo del trabajador.

POST-EMPLEO. La renuncia es aceptada a petición personal; el cese es en base a resultados deficientes en el sistema de mérito o por violación de la Ley del Empleo Público, en caso de que el jurado falle en contra del empleado.

El Servicio Civil Canadiense incluye al personal del Gobierno Federal hasta el nivel de Vice-Ministro y considera el derecho de huelga en el Servicio Público.

Aún cuando la influencia del Servicio Civil Británico se deja sentir en el proceso de reclutamiento del personal, éste no es "clasista" toda vez que se considera a todas

las Instituciones de Educación Superior, por lo que en - base a Ésto y al Sistema de Descentralización en materia de política de Administración de Personal, considero que en este caso se debería dar más énfasis a la supervisión del cumplimiento de las normas del Servicio Civil, ya -- que en cualquier sistema no basta sólo con dar la norma a ser aplicable, sino que el proceso verificador y sancio nador de la conducta omitiva por parte de las Agencias Ministeriales debe ser permanente.

3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO

Y SU INSTAURACION

3.1. CONCEPTO

El hombre no es un recurso más de la sociedad, sino un fin en sí mismo, es a la vez el elemento más importante en los procesos de creación y transformación de bienes y servicios; mediante su intervención, resulta posible contar con los satisfactores que el desarrollo humano demanda, en virtud de su inteligencia, la tecnología evoluciona constantemente y se tornan factibles horizontes de bienestar y progreso. Es el centro de las acciones de cualquier estructura social y por tanto, son prioritarios todos los planes y programas que busquen mejorarlo y fortalecer su estabilidad intelectual, moral y física.

El Estado, bajo cualquier esquema político económico, es el responsable de propiciar el crecimiento sano e integral de la comunidad dentro de un marco de justicia y seguridad social; para ello ha de soportarse en principios político sociales que sean humanistas y que contemplen como eje central de sus acciones al hombre, la familia y la nación. En apoyo a lo anterior, la Administración Pública debe planear, programar y organizar la realización de las funciones sustantivas para alcanzar las metas y objetivos nacionales, buscando dar congruencia a los esfuerzos mediante un aprovechamiento racional de los recursos disponibles. En este contexto, el Servidor Público cobra singular importancia, sobre él recae la responsabilidad de ejecución de las actividades que demandan

los planes y programas establecidos; en su juicio consciente, en su acción honesta, en su capacidad creativa y en la atinada aplicación de su acervo de experiencias se cifra el dar realidad a los justos propósitos a los que aspira el País.

Esta función básica, que persigue el objeto primordial ya mencionado, puede encontrar su cristalización en una realidad concreta, teniendo como su mejor punto de apoyo el Servicio Civil de Carrera, toda vez que para Miguel Duhalt K., es "...el conjunto de normas legales, y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración más conocidas para manejar -- los Recursos Humanos de la Administración Pública." (47)

Se busca así, incertar dentro de la Administración Pública, al Servicio Civil de Carrera como una estrategia fundamental que permita modernizar los sistemas de administración de personal, teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los trabajadores al Servicio del Estado, lo que permite la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

La Organización de las Naciones Unidas ha definido al --

47) Duhalt Krauss, Miguel. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. UN ENFOQUE SISTEMICO., Instituto Nacional de Administración Pública, 1a. ed., - México, 1972, p. 14.

Servicio Civil de Carrera, como "...el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son:

- 1.- Una Ley básica de administración de personal de Servicio Civil;
- 2.- Un organismo responsable de su aplicación" (48)

Cabe hacer notar en esta definición el aspecto apolítico al que se hace mención, ya que para que la administración sea lo más sana posible debe estar desligada de compromisos políticos que puedan desviar la función primordial de los recursos humanos en la Administración Pública.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Dirección General de Servicio Civil, lo ha definido como "la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos"(49)

-
- 48) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 18 c.fr., -- Fonseca, P. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, ESAPAC, -- San José de Costa Rica, 1965, p. 3.
- 49) Dirección General del Servicio Civil. PROYECTO PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1984, p. 29.

Desde mi punto de vista, el Servicio Civil de Carrera es la administración científica del personal, que basada en el mérito y la idoneidad permite al personal la estabilidad, seguridad, y posibilidades de desarrollo, para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

3.2. ANTECEDENTES

Aún cuando el Maestro Miguel Acosta Romero ⁽⁵⁰⁾ en el -- análisis que hace de los antecedentes del Servicio Civil de Carrera en México parte para su estudio de la época - Colonial, habría que considerar que desde el establecimiento definitivo de los Mexicanos en el Lago de México, - se dieron los elementos para formar un Estado.

"Un lento proceso de centralización política se efectuó en la sociedad Azteca, el cual tuvo su culminación con - Moctezuma II; el resultado de este movimiento centralizado fue la afirmación del carácter estatal de la organización político-administrativa de los Mexicanos."⁽⁵¹⁾

Dentro del Imperio Azteca había un régimen de plena evolución, lleno de dinamismo con características que lo -- iban vigorizando cada vez más. Dentro de ellas y para - nuestros fines, sobresale una, la fiel observancia de -- sus leyes mediante la límpida actuación de todo el engrnaje gubernamental y administrativo.

"En esa época, no existían organismos representativos de los trabajadores al servicio del Estado, pero los Tlatocani y el Cihuacoatl se preocupaban porque los trabajado-

50) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 668.

51) León Portilla, Miguel. ANTOLOGIA DE TEOTIHUACAN A - LOS AZTECAS. FUENTES E INTERPRETACION HISTORICAS. - U.N.A.M., 2a. Ed., México 1972, p. 325.

res del Estado recibieran una justa retribución a su labor, tanto en alimentos como en bienes..." (52)

Sin embargo, se encuentran indicios que nos permiten presumir en forma muy generalizada algunas técnicas sobre la administración de personal en el Imperio Azteca, tal es el caso que para la selección de cualquier servidor público los Aztecas tomaban muy en cuenta, entre otros requisitos, el espíritu de servicio, la honestidad, la capacidad física e intelectual, etc., siendo importante recalcar que la selección desde la cúspide hasta la base, se hacía por votación en las Asambleas respectivas.

En la Epoca Colonial se encuentran en las Leyes de Indias, disposiciones sobre la relación del trabajo entre el Gobierno de la Nueva España y sus seguidores; el Consejo - Real y Supremo de Indias era el organismo colegiado que asesoraba al Rey de España para el Gobierno durante los siglos XVI, XVII y XVIII, y entre sus funciones de tipo administrativo, estaban las propuestas de nombramientos cíviles y eclesiásticos, el pase o retención de las letras apostólicas, la censura de libros e impresos y en general el control de la Real Hacienda de Indias.

"Felipe II, en 1583, ordenaba a la Cámara de Castilla po-

52) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 14.

ner cuidado en la provisión de oficios porque hay muchos con pocas letras y menos entendimiento, pretenden con mucha importunidad, negociación y favor." (53)

En el año de 1608 fue nombrada una Comisión para que formaran una recopilación oficial de las cédulas y disposiciones dictadas para gobernar las Indias.

"A pesar de la buena fe que tuvieron algunos monarcas españoles, la Colonia siempre estuvo prácticamente mal gobernada. Los alcaldes mayores primero, y más tarde los subdelegados que administraban sin la correspondiente retribución, hacían a un lado sus funciones judiciales y administrativas, mercantilizando la justicia y explotando a las castas y a los indios." (54)

Toda vez que no existían métodos para clasificar los puestos y la selección del personal no se encontraba basado en su idoneidad, la mayoría de los puestos públicos se daban por favoritismo del Rey, del Virrey, o en su defecto, se vendían, aunado a esto para los puestos más importantes se requería ser español de nacimiento y los criollos sólo tenían acceso a puestos de menor importancia.

53) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 668.

54) Chávez Alcazar, Margarita. Op., Cit., p. 49.

"En 1761 el Gobierno de la Colonia dicta la primera disposición para la creación de un monte pío, abocado a prestar asistencia económica y social a los trabajadores al servicio del Virreinato. Esta ley se ve adicionada en 1776 por el virrey Pablo Enrique de Rivera, al incorporar a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministros de Justicia de la Real Hacienda para que pudieran disfrutar de pensión." (55)

"Carlos III, en 1785, ordenaba la inoportuna concurrencia de postulantes a la corte, diciendo que además de la confusión que ocasionaban con sus importunidades en los Ministros y oficinas, turban el servicio abandonando, -- uno los destinos en que debieran estar cumpliendo con -- sus obligaciones, y otros las labores y oficios en que se han criado, por buscar empleos que hagan infelices a sus familiares...

Ordenaba, en consecuencia, atender a los que más se distinguieran e hicieran las solicitudes desde sus destinos, denegando las que se hicieran personalmente...

Carlos IV, en 1799 y 1801 dispuso que no se admitiesen - solicitudes de mujeres e hijos de los pretendientes de empleos (Leyes 2a., 3a., 9a., y 14 del Título XXI, L, --

55) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 15.

III, Novísima Recopilación)." (56)

El México independiente surgió después de años de destrucción y de luchas (1810-1821), en un desorden que lo envolvió en el caos político y, por ende, en el administrativo.

La organización política en la Colonia se basaba en el poder de la Corona que al desaparecer provocó que no existiera una institución política "legítima" que diera cohesión a la sociedad mexicana.

Aún cuando no existía un Código que regulara las relaciones entre el Reino de la Nueva España y sus servidores públicos, ya se contaba con disposiciones al respecto en las leyes y decretos de ese tiempo.

"El artículo 22 de los Elementos Constitucionales redactados en 1811 por la Suprema Junta Nacional Americana, expresaba: "...ningún empleo, cuyo honorario que se eroga de los fondos públicos que eleve al interesado de la clase que vivía o le dé más lustre, podrá llamarse de gracia, sino de rigurosa justicia..."(57)

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de

56) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 669.

57) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 19.

1814, en su parte conducente señalaba:

"Artículo 25.- Ningún ciudadano podrá tener más ventajas que las que haya merecido por servicios hechos al Estado, éstos no son títulos comunicables ni hereditarios, y así es contraria a la razón la idea de un hombre nacido legislador o magistrado...

Artículo 26.- Los empleados públicos deben funcionar -- temporalmente, y el pueblo tiene derecho de hacer que -- vuelvan a la vida privada, proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitu-- ción...

En el Capítulo VIII, de las Atribuciones del Supremo Congreso, encontramos los siguientes artículos:

Artículo 109.- ...aumentar o disminuir los oficios públicos...

Artículo 111.- Mandar que se aumenten o disminuyan las fuerzas militares, a propuesta del Supremo Gobierno...

De la autoridad del Supremo Gobierno Capítulo XIII se le atribuye la facultad siguiente:

Artículo 164.- Suspender con causa justificada a los empleados a quienes nombre, con calidad de remitir lo actuado dentro del término de cuarenta y ocho horas al tribunal competente. Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya estas sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiere al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que

declarar si hay o no lugar a la formación de la causa." (58)

Es importantísimo destacar para efectos de nuestro estudio, el último artículo citado ya que es la primer disposición que limita la facultad del empleador de dar por terminada la relación laboral, limitándola a la existencia de causas justificadas, por lo que podemos notar que ya para aquellas fechas existió el interés por parte del Legislador de regular las arbitrariedades a que estaban sujetos los trabajadores públicos, aun cuando este precepto, debido a la situación política económica y social por la que atravesaba el país, era letra muerta, toda vez que la vía más socorrida para acceder al poder público era la del golpe de Estado, vevigracia: entre 1832 y 1855 - Antonio López de Santana ocupó la silla Presidencial durante nueve ocasiones distintas.

"En 1815 fue dada una circular del Ministerio de Hacienda, mandando a todos los que soliciten colocación en este ramo lo hagan por conducto de sus jefes respectivos, a quienes se les previene den dirección a toda instancia -- sin excusa alguna. " (59)

58) Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983. Editorial Porrúa, 12a. Ed., México 1983, p. 35.

59) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 669, El maestro indica que los datos históricos de 1815 a 1900, fueron tomados de los Tomos I al XXXII, Legislación Mexicana, expedida de la Independencia a la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano, Imprenta de Comercio, México, 1900.

"Ya desde 1818 se reglamentó el abono de sueldos de los empleados que gozaban de licencias temporales para restablecer su salud. En el mismo año, se prohíbe a los -- que manejan caudales de la Nación, disponer de ellos, -- así como una pena a los funcionarios públicos que no cumplieren con algún decreto u orden." (60)

Durante todos esos años de desorden, los empleos en el - Gobierno y, particularmente, la profesión militar, ofrecían el mejor medio del que se podría disponer para lograr la subsistencia, al respecto Roger Hansen, manifiesta "los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo - de la burocracia gubernamental o de los caciques locales." (61)

No obstante el desorden en el año de 1821 se emite el -- Primer Reglamento de Gobierno, en el que se estableció - que "...cada Ministro está obligado a proponer reformas o mejorías en su Ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer las reformas generales. El Oficial Mayor Primero de cada Dependencia tenía, a su vez, la obligación de conocer la eficiencia de cada Ofi-

60) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 669.

61) Hansen, D., Roger. LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Trad. Clementina Zamora, Ed. Siglo XXI Editores, S.A., 4a. Ed., México, 1974, p. 20.

cial para darle a cada uno la ocupación apropiada a sus capacidades." (62)

Hasta ese momento las luchas sociales y de defensa de la soberanía nacional, permitieron apenas la concretización de unas cuantas medidas de mejoramiento administrativo, mismas que generalmente iban encauzadas a la búsqueda de economía, a través de reformas financieras.

Fue así como la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824, establecía en su sección IV referente a las atribuciones del Presidente y - restricciones de sus facultades las siguientes:

"Artículo 110, Fracción IV.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho...

Fracción VI.- Nombrar a los Jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, los de las Comisarias, Generales, los enviados Diplomáticos y Cónsules, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército permanente, Milicia Activa y Armada, con aprobación del Senado y, en sus recessos, del Consejo de Gobierno...

Fracción VII.- Nombrar a los demás empleados del Ejército Permanente, Armada y Milicia Activa, y de las Ofici-

62.) Carrillo Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, Editorial INAP, 2a. Ed., México - -

nas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las Leyes...

Fracción XX.- Suspende de sus empleos, hasta por tres meses, y privar, hasta por la mitad de su sueldo, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de las Órdenes o decretos; y en los casos que se crea debe tomarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al Tribunal respectivo."(63)

Aún con la existencia de esta Legislación, para el año de 1824 existen problemas de pago de sueldos para los trabajadores en servicio del Estado Mexicano, por lo que "...el primer Presidente de México, General Guadalupe -- Victoria, en 1825 se hace cargo de este problema y se pagan por fin los salarios a tiempo... En este momento, el Estado también es el encargado del pago de pensiones a algunos funcionarios públicos o empleados..." (64)

"En 1828 se dió una Circular con reglas para cubrir las vacantes. En el mismo año se otorgó pensión a los trabajadores de la Casa de Moneda...

En 1829, fue expedida una ley para que se trabajara en las oficinas todos los días, menos los de fiesta nacional...

63) Tena Ramírez, Felipe. Op., Cit., pp. 182 y ss.

64) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 20.

En 1831, fueron dictadas dos leyes al respecto: la prime ra sobre descuentos de sueldo y, la segunda, sobre viñti cos a familias de diputados...

Para estas fechas, el derecho al sueldo era ampliamente reconocido y éste, sólo era deducible por disposición le gal en determinados casos...

1835 fue un año pródigo en resoluciones relativas a los servidores públicos. Se dictaron:

Ley sobre pensión que deben disfrutar los empleados di-
plomáticos cuando cesen en su encargo y en quienes deben
preverse las vacantes...

Además, se consagraba en otra ley el sueldo del cual dis frutarían el Presidente de la República, el Presidente - Interino y el del Consejo, los Secretarios de Despacho, los Consejeros, Senadores y Diputados." (55)

Sin embargo, la República, apenas constituida en 1824, - estaba todavía sumida en la lucha de partidos, provocan- do con ello el "aspirantismo" y la "empleomanía", prácti- cas viciosas que fueron preocupación, de diversos inte- lectuales de la época.

"Lorenzo Zavala interpreta el fenómeno del aspirantismo - y la empleomanía en sus artículos del Periódico Aguila -

65) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 670.

Mexicana durante 1928, donde su preocupación fundamental radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del Gobierno Republicano, lo que incluye a los funcionarios, el aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo lucroso sin parar atención en que su actitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá que muchas veces se carezca de ella. El aspirantismo lleva con él la corrupción y el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos."(66)

El problema de la selección de candidatos idóneos para la función pública, siempre ha existido, aún cuando para esas épocas ya se tenía el interés porque el personal más apto fuera el que laborara en la Administración Pública, los cargos públicos seguían considerándose como botín de los políticos.

En el año de 1836, el Congreso General de la Nación, en su artículo 15 referente a las prerrogativas del Presidente de la República, establecía en su fracción IV la facultad de nombrar libremente a los Secretarios del -- Despacho y poderlos remover siempre que lo creyera conveniente.

66) Guerrero Orzoco, Omar. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, Editorial Harla, S.A. de C.V., 1a. Ed. México, 1984, p. 219, c.fr. Zavala, Lorenzo. EL PERIODISTA Y EL TRADUCTOR, Editorial Porrúa, S.A., México, 1957, p. 121.

"En 1846, una Ordenanza de la Renta del Tabaco estipulaba que para la provisión de plazas vacantes, se observara la escala, pero dando preferencia a la aptitud y al mérito cuando esas cualidades sean sobresalientes, más queda su derecho al empleado para representar al Supremo Gobierno, ofreciéndole acreditarlo mediante un examen..."(67)

Esta ordenanza constituye el antecedente más remoto de -- las disposiciones actuales en materia de escalafón para el ascenso.

"En 1852, el Presidente Mariano Arista dispuso que los -- empleados de los oficios de la Federación fuesen inamovibles y que tuvieran derecho al empleo." (68)

Nuevamente, nos encontramos que la intención del legislador es la de proporcionar estabilidad en el trabajo a los empleados, en este caso, a los que desarrollaran algún oficio, precepto con mucha visión ya que en la medida que el personal que conociera un oficio tuviese permanencia en el empleo necesariamente caería en una especialización a largo plazo, lo que provocaría que el personal que se encontrara realizando un oficio fuera personal especializado.

67) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 20.

68) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 671.

"La ley de Lares, de 1853, incluyó a la remuneración y - la distribución de los empleos públicos y estableció un tribunal de justicia integrado por el Consejo de Ministros..." (69)

Lo anterior representa también un antecedente de lo que actualmente conocemos como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1857, en su artículo 85 establecía:

"Artículo 85.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes." (70)

"En el mismo año de 1857, fue expedida una circular del Ministerio de Relaciones sobre Pensiones a los Empleados del Cuerpo Diplomático..."

69) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p., 20

70) Tena Ramírez, Felipe. Op., Cit., p. 621.

En 1870 se expide una Ley del Congreso General sobre delititos oficiales de los altos funcionarios de la Federación." (71)

Este último ordenamiento viene a ser de los primeros antecedentes de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

"El 14 de marzo de 1875, en la edición del Periódico "El Socialista" se publica un desplegado a toda página que habla del surgimiento de la "Asociación Mutulista de Empleados Públicos"; participaron en dicha Asociación en forma prominente, los trabajadores de los Ministerios de Relaciones y Hacienda, y son aceptados posteriormente los empleados de las oficinas del Distrito Federal y los del Congreso." (72)

"En 1885, un decreto de Gobierno reglamenta minuciosamente la expedición de despachos y nombramientos de empleados públicos. En el mismo año se expiden diversas circulares sobre descuentos de sueldos, licencias, impuestos sobre sueldos y registro de nombramientos. Se excluye de la contribución sobre sueldos a los viáticos de los funcionarios federales, pero se grava el medio sueldo que se dá en casos de enfermedad...

71) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 671.

72) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. TESTIMONIOS HISTORICOS, 1a. Ed., México, 1982, p. 28.

En 1890, una circular de la Tesorería determina que por fallecimiento de algún empleado puede firmar su viuda la nómina para percepción de sueldo...

En 1896, fue expedida una ley reglamentaria de los artículos 104, 105, de la Constitución de 1857, en donde se establecían algunas penas como la destitución del cargo y de la movilidad y recompensas, como la inamovilidad y el otorgamiento de ascensos, haciendo especial hincapié en la responsabilidad de los altos funcionarios." (73)

Es importante destacar que la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, pretendía en forma muy primitiva instaurar el procedimiento de evaluación en el cual, de conformidad a los resultados obtenidos, se podía otorgar recompensas como la inamovilidad o ascensos, llegando inclusive hasta la contraparte que sería la destitución del cargo.

"En la época de Porfirio Díaz, en la que hubo "poca política y mucha administración" la situación no varió mucho, aunque parece que mejoró el rendimiento de la Administración Pública por medio de tecnologías adecuadas. Una de estas tecnologías fueron los manuales. Hay uno magnífico y al parecer, único: Guía Práctica del Empleado en la República Mexicana, su autor es Alberto Díaz Lu

73) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 671.

gama y fue elaborado en 1887; es el primer paso para sistematizar los principios del Servicio Civil en México." (74)

Como lo hemos podido constatar, no son pocos los documentos en que se habla ya de los servidores públicos y de sus inquietudes como clase trabajadora, sin embargo, la forma tan individualizada y desorganizada en que se van planteando, dista mucho de considerarse una legislación seria y aplicable sobre todo, a la época, toda vez que los cambios de poder, golpes de Estado, dictadura, impedían la aplicación seria y ordenada de dicha disposición, pero lo importante de toda esta etapa es que los trabajadores burocráticos comenzaron a tomar conciencia de la necesidad de un régimen jurídico que rigiera las relaciones entre éstos y el Estado.

"En 1911 fue elaborado el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los Empleados Federales que, intentaba asegurar derechos y dar estabilidad a los burócratas, más no llegó a ser aprobado." (75)

En ese mismo año, Porfirio Díaz abandona el país y después de las elecciones, en 1912 Madero asciende a la Presidencia, pero no puede hacer mayor cosa por los servidores públicos, pues apenas estaba tratando de equilibrar

74) Guerrero Orozco, Omar. Op., Cit., p. 223.

75) Acosta Romero, Miguel. Op., Cit., p. 672.

las facciones en pugna, cuando fue asesinado junto con José María Pino Suárez, el 22 de febrero de 1913, quedando el poder en manos de Victoriano Huerta.

Una vez consolidada la revolución, con la promulgación de la Constitución Política, el 5 de Febrero de 1917 se empiezan a plantear una serie de cuestiones relativas a los Servidores Públicos, tal es el caso del artículo 89 fracciones II, III, IV y V en las cuales se reconoce la facultad discrecional del Presidente de la República para designar a sus más cercanos colaboradores y a los más altos funcionarios de la Federación; también los artículos 108 a 113 de la citada Constitución, señalan las bases sobre las cuales se podrá responsabilizar a los altos funcionarios de la Federación por comisión de delitos, ya sean oficiales o del fuero común, y establece lo que se ha denominado Juicio Político ante las Cámaras.

En 1920 se intentó crear una "Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo" que al igual que los intentos anteriores, resultó infructuosa.

En julio de 1929, el entonces Presidente de la República en turno, Emilio Portes Gil, presentó un "Proyecto de Código Federal del Trabajo", aún cuando el Proyecto no tuvo éxito, en él se manifestó el intento de reglamentar las relaciones laborales de la Federación, estados y municipios; así se desprende del texto del artículo 3º que

establecía: "Estarán sujetos a las disposiciones del presente Código, todos los trabajadores e inclusive el Estado (la Nación, los estados y los municipios) cuando tengan el carácter de patrono. Se considera que el Estado asume ese carácter cuando tiene a su cargo empresas o -- servicios que puedan ser desempeñados por particulares."

En el año de 1931, siendo Presidente de la República el licenciado Pascual Ortíz Rubio, se expide la Ley Federal del Trabajo estableciendo en su artículo 2º que: "Las re laciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan". Esta disposición generó una gran inseguridad entre los trabajado res al Servicio del Estado, toda vez que no se determinó qué organo era el competente para expedir dichas leyes y por lo tanto las mismas no se llegaron a expedir.

Años más tarde, el jueves 12 de abril de 1934, el Presi dente Abelardo L. Rodríguez, durante su interinato (1932- 1934) expidió un Acuerdo sobre el Servicio Civil, median te el cual abdica de su facultad discrecional, establecien do la garantía de que ningún funcionario o empleado públi co podría ser removido sin justa causa debidamente compro bada ante la Comisión del Servicio Civil del propio acuer do creado.

El Acuerdo comprende 8 capítulos, disposiciones complemen tarias y transitorias; por lo que se refiere al primer ca

pítulo, trata sobre el Servicio Civil dentro del cual se consideraba a todas aquellas personas que desempeñaban empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, excluyendo a los Secretarios de Despacho, Jefes del Departamento, Oficiales Mayores, --- Subsecretarios, Secretarios Particulares, Servidumbre al Servicio de Funcionarios, etc.; el capítulo segundo se refería a la composición y atribuciones de Servicio Civil, que deberían formarse en cada Dependencia; el capítulo tercero, señalaba los requisitos para ingresar al Servicio Civil, en el donde, además de los de nacionalidad y edad, se requería tener los conocimientos y prácticas necesarios para el desempeño del puesto; el capítulo cuarto trataba de las vacaciones, licencias y permisos; el capítulo quinto disponía lo relativo a los ascensos y recompensas estableciendo el derecho, cuando así lo ameritaba el trabajador, a ser recompensado honorífica o pecuniariamente y a ser ascendido a su puesto; el capítulo sexto correspondía a lo referente a los derechos y obligaciones del personal civil, estableciendo entre sus derechos el de percibir su retribución, conservar el empleo, ascenso a los puestos de categoría inmediata, disfrutar de licencias y vacaciones, percibir indemnización cuando fuesen separados de su cargo sin causa justificada, disfrutar de las pensiones de retiro e inhabilitación y asociación en la forma que lo autorizacen las leyes, dentro

de sus obligaciones se encontraban las de cumplir con la Constitución Política del país y las Leyes, observar los reglamentos interiores, desempeñar con diligencia su cargo, guardar respeto a sus jefes, tener atención con el público y proceder con absoluta discreción en el desempeño de su cargo; el capítulo séptimo disponía lo correspondiente a las sanciones que podían ir desde el extrañamiento verbal o escrito, hasta la destitución; el capítulo octavo se refiere a la separación del Servicio Civil, especificando las causas por las cuales se terminaba la prestación ennumerando la supresión del cargo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por renuncia en -- términos de Ley, por la pérdida de la nacionalidad y por fallecimiento.

Este ordenamiento tuvo un carácter transitorio, amén de haber sido catalogado de inconstitucional. Entro en vigor el 12 de abril y estuvo vigente hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha en que concluía el precitado interinato.

Aún con su corta vigencia, este acuerdo sentó un importante precedente, la especificada en el capítulo sexto en -- lo referente al derecho de conservar el empleo y al pago de indemnización cuando la separación de su cargo haya -- sido injustificado, entre otras.

En el año de 1935, el Partido Nacional Revolucionario --

propuso un proyecto de instauración del Servicio Civil - el cual no fue aprobado.

El 30 de agosto de 1936 se efectuó el Congreso Constituyente de la Federación Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado que luchaba, entre otras cosas, "... por la incorporación de la burocracia a la Ley Federal del Trabajo, rechazó la pretensión de algunos legisladores para expedir una Ley del Servicio Civil que legalizara la penuria y la falta de independencia de los servidores públicos, ya que con ella se impediría la existencia de la organización sindical...." (76)

Entre los puntos más importantes que proponía esa primera Federación, se encontraban los siguientes:

"Establecimiento del escalafón que garantice la estabilidad, los ascensos y las pensiones...

Organización de un Seguro Social para el caso de accidentes, desocupación, vejez y defunción...

Establecimiento de institutos de crédito...

Jornada de 36 horas semanales...

Construcción decasas habitación...

Pago médico, medicinas y hospitalización...

Casas cuna y hogares infantiles." (77)

76) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 83.

77) Idem.

En el año de 1937, nuevamente el Partido Nacional Revolucionario propuso el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás Dependencias del Poder Federal, - sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del mismo", que al igual que su anterior propuesta fue rechazado.

El Presidente Lázaro Cárdenas, conciente de la problemática en que se encontraban las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, asentó: "Son estas circunstancias las que me obligan a considerar la importancia de trazar los lineamientos que deben servir para plantear el problema del Servicio Civil. Es indispensable, ante todo, promover la Reforma Constitucional respectiva, con objeto de que el beneficio sea general para todos los servidores de las Dependencias que constituyen el Gobierno."⁽⁷⁸⁾

Es importante aclarar que durante los años de 1935 y --- 1936, las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores quedaron sin legislación. "Es así como según se consigna en el Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el - 23 de noviembre de 1937, la Secretaría de Gobernación remite el proyecto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Ejecutivo Federal. Las discusiones

78) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 88.

de este Proyecto duraron de esa fecha al 21 de diciembre de 1937; en que se aprobó por unanimidad y pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales." (79)

Como era de esperarse, la presentación del Proyecto originó acaloradas discusiones en la Cámara de Diputados, - por lo que su promulgación fue aplazada hasta el 5 de diciembre de 1938.

El Estatuto de 1938, en su título primero, referente a - las disposiciones generales, señalaba que dicha Ley era de observancia general para todas las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para las autoridades y funcionarios del Distrito Federal y territorios, y para todos los trabajadores al servicio de unos y otros; conceptualiza al trabajador al servicio del Estado como toda persona que presta a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un - servicio material, intelectual o de ambos géneros, en -- virtud del nombramiento que le fuese expedido o por el - hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales; divide a los trabajadores en dos grupos de base y de confianza, estableciendo que dicha Ley sólo regirá las relaciones entre los Poderes de la Unión y los trabajadores de base, excluyendo a los miembros del Ejér

79) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 94.

cito, las Dependencias de la Secretaría de la Defensa Nacional, las Policías estimadas como de confianza, incluyendo a la Preventiva; especifica igualmente, las empresas pertenecientes a la Nación o expropiadas por el Gobierno que se registrarán por las modalidades de la Ley Federal del Trabajo y de sus respectivos contratos de trabajo.

En su título segundo, referente a los "Derechos y Obligaciones individuales de los trabajadores", dentro de su capítulo primero establece que los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por persona con facultad para ello, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituído por la lista de raya correspondiente; así mismo, el citado capítulo hace mención a la capacidad legal que tienen los trabajadores para aceptar su nombramiento; establece cuáles son las condiciones nulas aún cuando las admita el trabajador expresamente; los requisitos que deben contener los nombramientos; la obligación del Estado de cubrir gastos por traslado del trabajador por promoción; y, clasifica a los trabajadores en diversas categorías.

El capítulo segundo del título segundo se refiere a las horas de trabajo de los descansos legales, estableciendo

en forma expresa las jornadas diurna y nocturna, así como la mixta; hace referencia a las horas extraordinarias, otorga un día de descanso por cada seis de trabajo, establece medidas de protección a la mujer, antes y después del embarazo, así como los días de descanso obligatorios y período vacacional.

En su capítulo tercero se refiere al "salario" conceptualizándolo como la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados y que se otorgará conforme a las categorías de los trabajadores, estableciendo limitaciones en cuanto a las retenciones, descuentos o deducciones.

El capítulo cuarto trata de "las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente" en el cual dispone preferir en igualdad de condiciones a los trabajadores sindicalizados respecto de los que no lo son; proporcionar a los trabajadores facilidades para la adquisición de casas habitación; servicios médicos gratuitos, cubrir indemnizaciones por despido injustificado o por accidentes de trabajo; establecer academias para adquirir nuevos conocimientos, y conceder licencias para desempeñar comisiones sindicales, - puestos de funcionario público o de otra naturaleza.

El capítulo quinto trata "de las obligaciones de los trabajadores", entre las que se encuentra la de desempeñar

sus labores sujetándose a la dirección de sus jefes, observar buenas costumbres, cumplir con las obligaciones que le correspondan en el desempeño de su trabajo, guardar absoluta discreción en los asuntos de que de su trabajo desempeñe; asistir puntualmente a sus labores y evitar actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

En su capítulo sexto trata sobre las causales de suspensión de los efectos de nombramiento de los trabajadores.

En su capítulo séptimo se refiere a la terminación y -- efectos del nombramiento de los trabajadores, especificando que ningún trabajador de base al servicio del Estado podría ser cesado o despedido sino por causa justa; en consecuencia, el nombramiento de dichos trabajadores sólo cesará de surtir efectos sin responsabilidad para -- el Estado en los casos de renuncia, abandono de empleo, conclusión del término o de la obra para la que fue contratado, muerte, incapacidad mental o física y por resolución del Tribunal de Arbitraje en los casos siguientes: falta de probidad y honradez, actos de violencia, -- injurias y malos tratos contra sus compañeros o contra sus familiares de unos y otros, faltar tres días consecutivos a sus labores, destruir edificios y obras, cometer actos inmorales, revelar asuntos secretos, asistir al empleo en estado de embriaguez, y prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

El título tercero "De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión", establece en su capítulo primero, las disposiciones generales aplicables a los sindicatos otorgándole a los empleados el derecho a formar parte de sindicatos, menos a los empleados de confianza, señalando requisitos, obligaciones, prohibiciones y causas de disolución.

En su capítulo segundo se refiere a las condiciones generales de trabajo que se fijan al iniciarse cada período de gobierno, por los titulares de la Dependencia, y oyendo a sindicato correspondiente.

El capítulo tercero se refiere a la huelga, conceptualizándola, especificando cuáles son las causas que pudieran dar origen a la misma.

El capítulo cuarto habla del procedimiento en materia de huelga y de la intervención que le corresponde al Tribunal de Arbitraje, especificando los requerimientos para declarar la huelga y los casos en que ésta termina.

En su título cuarto habla de los riesgos y enfermedades profesionales estableciendo que los mismos se registrarán -- por la Ley Federal del Trabajo y los términos a que se sujetarán las licencias con goce de sueldo por enfermedades no profesionales.

El título quinto se refiere a las prescripciones estable

ciendo los términos para ejercitar las acciones que nazcan de la Ley.

El título sexto se refiere al Tribunal de Arbitraje y -- Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que se debe seguir ante éstos.

El título séptimo se refiere a las sanciones por infracciones a la Ley y por desobediencia de las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

Aunque la vigencia del Estatuto en cita fue corta, es importante destacar que dentro de sus artículos transitorios fijó plazos para la organización de sindicatos, integración de la Federación de Sindicatos, integración del Tribunal de Arbitraje, opción de que las personas que ocuparan cargos de confianza regresasen al puesto de base de donde originalmente provenían, creación de reglamentos interiores de trabajo y escalafón, facultad de acudir al Tribunal de Arbitraje en el caso de que hayan sido cesados y removidos a partir de 1938, entre otros.

Todo esto dió lugar a la creación de una gran infraestructura para la organización de los trabajadores al servicio del Estado que los conllevaría a la defensa de sus derechos en la forma más organizada que hasta esa época se había dado.

La llegada a la Presidencia de la República de Miguel --

Alemán, coincide con el crecimiento económico del país, sobre todo en el sector industrial y en el sector de servicios, crecimiento que naturalmente incidió en la administración pública, la cual se ve obligada a ampliarse -tratando de modernizarse para estar acorde con estas circunstancias.

Es así como el 4 de abril de 1941 el Presidente de la Reública expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión en el que se establecían como cambios más notables:

- a) La desaparición de las Juntas Arbitrales en cada Dependencia y la creación del Tribunal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicción para todas las unidades burocráticas, este Tribunal es colegiado y existen 3 representantes, 1 Presidente, 1 Magistrado nombrado por la FTSE y otro Magistrado representante del Gobierno.
- b) La especificación de las bases para los escalafones.
- c) La prohibición de los sindicatos burocratas de adherirse a otras organizaciones centrales obreros y campesinas.

"En 1943 se constituyó una Comisión Intersecretarial, integrada por los Subsecretarios y Secretarios Generales - de todas las Dependencias del Sector Central, así como - un representante de la Procuraduría General de la Repú-

blica. Entre otras funciones a esta Comisión, se le encargó formular y llevar a cabo un Plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos." (80)

Es importante destacar esta primer intención por efectuar un estudio de fondo en la Administración a fin de determinar el rumbo a seguir, toda vez que no es la legislación exclusivamente la que iba a determinar la eficiencia en el servicio prestado por los trabajadores al servicio del Estado, sino que depende también de la infraestructura creada y formas de aplicación de los ordenamientos existentes para esa época.

Dentro de este mismo contexto, en el año de 1946 se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en la que se otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de organo central de organización y métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las Dependencias, hacer estudios de macro organización, sugiriendo al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública asesorando en esta materia a las entidades gubernamentales.

80) Carrillo Castro, Alejandro, Op., Cit., p. 101.

mentales que lo solicitaran.

"Si bien, esta Secretaría realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció de apoyo su ficiente para cumplir cabalmente con los objetivos señalados." (81)

El objetivo largamente anhelado por los trabajadores se logra al fin al adicionarse el día 5 de diciembre de 1960 el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, y siguiendo con el proceso legislativo el 29 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado precitado, misma que abrogó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado en el Día Oficial del 17 de abril de 1941.

La Ley en cita, se dice en la exposición de motivos, no entraña ningún cambio de fondo, se mantiene totalmente dentro de su espíritu, de las ideas, directrices de su contenido y se justifica con el ánimo de las comisiones encargadas de buscar la mayor claridad y exactitud de la misma en su aplicación.

"Con esta Ley se obtuvieron las siguientes metas:

81) Carrillo Castro, Alejandro. Op., Cit., p. 101.

- a) En sus 14 fracciones, el apartado "B" del Artículo - 123 Constitucional, protege: los derechos fundamentales de los servidores públicos, garantizando la jornada máxima de trabajo.
- b) El período de vacaciones se establece en los presupuestos respectivos.
- c) Respeto a los salarios mínimos vigentes.
- ch) Trato igualitario sin distinción de sexos.
- d) La existencia de los Reglamentos Escalafonarios, permitiendo los ascensos con base a los conocimientos - y las aptitudes de los trabajadores.
- e) La obligación del Estado de crear escuelas de Administración Pública.
- f) El derecho de huelga.
- g) El derecho a la asociación colectiva para defensa de intereses comunes de los trabajadores del Estado.
- h) La inamovilidad de los trabajadores en sus empleos."⁽⁸²⁾

Al crearse la Secretaría de la Presidencia, las funciones que venía desarrollando la Secretaría de Bienes Nacionales pasan a cargo de ésta, así el 9 de abril de 1965 se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública cuyos objetivos eran entre --- otros:

82) Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Op., Cit., p. 168.

- Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.
- Lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

"En 1967, tras un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la Comisión elaboró un diagnóstico intitulado Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, cuyas recomendaciones fueron que cada Dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que convencionalmente se le llamara de "Organización y Métodos". La ausencia de participación suficiente y de un apoyo decidido, así como la falta de acceso directo a los más altos niveles de autoridad, obstaculizó la labor de estas Unidades." (83)

Sin embargo, aún con los fracasos experimentados, se continuó con el análisis de la estructura administrativa, con objeto de aumentar la eficiencia del personal a partir de las disposiciones legales existentes, que para esa época estaba plenamente definido, por lo que la administración de los Recursos Humanos como sistema concreto no era ya una lucha de los trabajadores, sino una realidad.

En 1972, con base a lo anterior, se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que sería la encar

83) Carrillo Castro, Alejandro, Op., Cit., p. 103.

gada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, así como el de aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicio de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, y establecer - normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

En 1975, se reforma y adiciona el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que contempla el Fondo Nacional de la Vivienda, así como el sistema de financiamiento para la adquisición de casas habitación.

En el proceso de la Reforma Administrativa del sexenio - 1976-1982, se llevaron a cabo una serie de esfuerzos coordinados sobre la materia, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, para tratar de incrementar la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública. Entre esas - acciones destacan:

- La reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos.
- La integración de los horarios coordinados y vacaciones escalonadas para todo el Sector Público.
- El establecimiento de un mecanismo de reubicación y reasignación de personal para proteger la estabilidad laboral.
- Se complementaron los estudios y diagnósticos que darían origen al Programa General para mejorar la Administra-

ción y Desarrollo de Personal al Servicio del Estado, - que dió lugar al inicio de la Quinta Etapa del Programa de Reforma Administrativa, siendo uno de sus más importantes objetivos el de "establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal."

-Por otra parte, se creó en 1980, la Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal, con el fin de que la Secretaría de Programación y Presupuesto contara con un mecanismo coordinador que le permitiera dar congruencia y unidad al ejercicio de sus atribuciones globales en materia de administración de personal.

Para poder concretizar los objetivos que en materia de Servicio Civil se ha planteado el Gobierno Federal, se creó la Dirección General del Servicio Civil, la cual, por acuerdo presidencial del 1º de marzo del año de 1984, se fusionó con la unidad de modernización de la Administración Pública Federal para, con ello, dar origen a la Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal.

Esta Coordinadora en materia de Servicio Civil tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- 1.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema del Servicio Civil de Carrera del Personal del Poder Ejecutivo Federal, así como implantar, analizar e integrar la información básica necesaria.

- 2.- Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema correspondiente.
- 3.- Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo, diseñar procedimientos de integración, reubicación y reasignación del personal de la Administración Pública Federal.
- 4.- Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales de las dependencias, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de la Administración Pública Federal.
- 5.- Registrar las estructuras ocupacionales y de los puestos correspondientes de la Administración Pública Federal, y sancionar las modificaciones de las mismas. (84)

A raíz de las recientes reducciones en materia de gasto público, dicitadas por el Ejecutivo Federal, desapareció la Coordinación General de la Modernización de la Ad

84) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación, México, 25 de enero de 1983.

ministración Pública Federal y la Dirección General de Servicio Civil pasó a formar parte de la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, teniendo, además de las atribuciones que tenía la coordinadora, las siguientes:

- 1.- Estudiar y emitir resoluciones en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.
- 2.- Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- 3.- Dictar las normas y metodologías a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto de servicios personales, para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 4.- Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.
- 5.- Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectori-

zación y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias; y

- 6.- Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades. (85)

Finalmente, con base en el Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988, se establece la necesidad de instaurar el -- Servicio Civil de Carrera. El Ejecutivo Federal creó, por Acuerdo del 27 de junio de 1983, publicado en el Diario Oficial del 29 del mismo mes y año, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera, como un instrumento de coordinación y asesoría para la instauración del Servicio Civil en la Administración Pública Federal.

La Comisión está integrada por los Secretarios de Progra

85) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de julio de 1983.

mación y Presupuesto, Gobernación, Contraloría General de la Federación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social y Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y como Secretario Técnico fungirá el Coordinador General de Modernización de la Administración Pública Federal, las funciones encomendadas son:

- 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.
- Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- Promover mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como los correspondientes a las representaciones sindicales en la instrumentación del Servicio Civil de Carrera.
- Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y proce

dimientos del Servicio Civil con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

-Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del Servicio Civil.

Como lo hemos podido notar, a través de nuestro análisis, la lucha por la instauración de un Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana, comenzó por la necesidad de legislar las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, una vez que este marco legislativo se fue dando a través de los años, fue necesario instrumentar el aspecto administrativo para que, una vez integrados éstos dos, se lograra el beneficio para el empleado público, por medio un Servicio Civil de Carrera que conjugue el aspecto legislativo, administrativo y humano.

3.3. FUNDAMENTACION JURIDICA

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.
- c) Ley Federal del Trabajo. Esta Ley se aplica supletoriamente para la Administración de los Recursos Humanos, de conformidad a lo previsto en el Artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado.
- d) 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.

- e) 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.
- f) 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 de desarrollo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta la opinión de las dependencias y proyectar y coordinar la planeación regional, entre otras.
- g) 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, es un ordenamiento congruente con la tesis de renovación moral del -

Presidente de la República.

- h) 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.
- i) Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Esta Ley es de vital importancia porque en ella se encuadra el aspecto presupuestal para la Administración de los Recursos Humanos, sin el cual no se puede aspirar al cumplimiento de los programas -- planteados, sin el soporte financiero respectivo.
- j) Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado. Esta Ley especifica el tratamiento especial que se debe, dentro de la Administración de Personal, a los veteranos de la Revolución.
- k) Ley Reglamentaria de la Fracción XIII BIS del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley regula, de manera específica, las relaciones laborales entre los trabajadores de Instituciones que preseten el servicio público de Banca y Crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

- l) Relgmaneto Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este ordenamiento atribuye a la Dirección General de Servicio Civil, 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.
- m) Acuerdo Presidencial de fecha 29 de junio de 1983. Mediante este Acuerdo se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, la cual tiene las funciones ya mencionadas.
- n) 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 de 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 lineamientos, 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 promove-

rá mayores grados de responsabilidad, diligencia y rendimiento.

Adicionalmente, existe un conjunto de disposiciones jurídico-administrativas específicamente aplicables en el régimen interno de las dependencias, tales como:

- Reglamentos Interiores
- Condiciones Generales del Trabajo
- Reglamentos de Higiéne 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.

Se puede decir que el servidor público cuenta entre sus conquistas laborales, toda una cauda de disposiciones legales a lo largo de todo el proceso que implica la administración de personal, desde el nombramiento hasta la separación del trabajador de su centro de trabajo ya sea por jubilación, pensión, baja o muerte.

Iremos haciendo referencia a estas disposiciones en su oportunidad, a medida que vayamos tocando las diferentes etapas en que se conforma el Servicio Civil de Carrera.

3.4. ETAPAS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En la Administración Pública de México, como en cualquier otra nación, 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 crecimiento y consolidación.

"La naturaleza, complejidad, importancia primaria y básica de los recursos humanos, así como la diversidad de -- los problemas que plantea su utilización, han hecho necesarios una administración especializada que divida sus acciones en varias etapas:

- Ingreso al servicio
- Sueldos y salarios
- Capacitación y desarrollo
- Motivación, y
- Evaluación del desempeño." (86)

Por ello, la instrumentación del Servicio Civil requiere estrategias idóneas de planeación, para que progresivamente pueda ir cubriendo todas las etapas que prevalecen en su diseño, a fin de que se consolide un Servicio Civil, que dé respuesta a las inquietudes de los servido-

86) Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, Tomo 2, Ed. INAP-CONACYT, 1a. Ed., México, 1984, pp. 165-166.

res públicos con estricto apego a la ley que lo regirá, con lo cual la administración pública experimentará todos los procesos que requiere su modernización.

"Es pertinente señalar que el modelo del Servicio Civil requiere crear condiciones de trabajo y de vida adecuada para los trabajadores al servicio del Estado, y que respondan a la realidad existente en el país, por lo que su diseño ha partido de bases técnico-metodológicas sólidas que permitan dar coherencia, viabilidad y soporte al modelo, el cual debe responder necesariamente a la realidad; es decir, deben contemplar las condiciones económicas, políticas y socioculturales del país." (87)

Ante esta problemática que representa la instauración de un Servicio Civil que ~~no~~ conlleve a realizar una administración integral de los recursos humanos proporcionando seguridad en el empleo al universo mayoritario del personal de la Administración Pública, la Coordinación General se avocó a instrumentar las etapas y procesos que configuran el Servicio Civil, y que a saber son:

- Pre-Empleo
- Empleo
- Post-Empleo

87) Instituto Nacional de Administración Pública. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA 14-15, Ed. INAP, 1a. Ed. México, 1984, p. 23.

3.4.1. PRE-EMPLEO

Es la etapa anterior a la formalización de la relación - laboral entre el candidato a ingresar al Servicio Civil y el Estado como empleador, y que tiene por objeto cubrir con oportunidad y eficiencia las plazas vacantes no susceptibles a concursos de ascenso en la Administración Pública, con personas calificadas.

El Lic. Ignacio L. Pichardo P., lo define como "...aqueel sistema tendiente a incorporar a la función pública a - los mejores hombres, a fin de que el Estado cumpla con eficiencia y honestidad sus planes y programas en beneficio de la sociedad a la cual sirve." (88)

De ahí que el objetivo fundamental sea el reclutar, seleccionar, contratar e inducir a los hombres más adecuados para ocupar los puestos de trabajo en las dependencias de la Administración Pública.

El proyecto de ley en el título tercero, Del Ingreso al Servicio Civil, Capítulo Primero, Reclutamiento y Selección, establece que las entidades, a través de sus unidades administrativas correspondientes, deberán reclutar a los aspirantes, recurriendo para ello a:

88) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op., Cit., p. 166.

I Fuentes Internas, y

II Fuentes Externas.

Las fuentes internas serán las propias ramas de actividad en donde se genere la vacante, ajustándose al Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado, así como el personal con nombramiento temporal que demuestre un buen desempeño en sus funciones; esta misma fuente deberá utilizarse en caso de vacantes en las plazas de pie de rama.

Las entidades recurrirán a las fuentes externas sólo cuando internamente no cuenten con candidatos idóneos, en cuyo caso acudirán a las demás entidades primeramente y, después, a otras bolsas de trabajo o bien, a las instituciones del sistema educativo con las que se celebren convenios. A fin de facilitar el proceso de selección, se establece que sólo se reclutarán aquellos aspirantes que reúnan los requisitos contenidos en las cédulas de identificación de los puestos del Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

La importancia del reclutamiento la podemos enfatizar al considerar que si el objetivo de la administración de personal es el de conseguir o mantener una fuerza eficiente, todo intento que se haga para lograr esta meta es un esfuerzo provechoso.

El reclutamiento es la base para lograr ese objetivo, y

de ahí se deriva su importancia. Principalmente por que debe coadyuvar a lograrlo de la manera más eficiente posible. Esto es sin incurrir en costos adicionales y, -- las más de las veces, inútiles --tal es el caso en la actualidad-. Es decir, también, que debe proveer el seleccionador el material humano idóneo de los requerimientos del puesto en cantidad satisfactoria.

Otro aspecto que hay que considerar dentro del reclutamiento es que al ser este un prerequisite de la selección, va a ser, asimismo, un factor limitativo de su -- eficiencia, por lo que demanda una atención mayor, un -- uso más intenso de técnicos que tendrán que mejorarlo, -- y un reconocimiento más extenso de su importancia.

Si el proceso de selección de personal carece de fuentes de reclutamiento apropiadas y efectivas, no podrá funcionar correctamente, por lo que el definir la naturaleza -- específica de las fuentes sean externas o internas, de acuerdo a la característica del puesto a ocupar, será de vital importancia.

El Licenciado Jorge Enrique Orozco, considera las siguientes ventajas y desventajas de cada una de estas fuentes y que a saber son las siguientes:

"Ventajas de las fuentes internas:

- a) Premiar la ambición y empuje del trabajador
- b) Nos garantiza cierto grado de lealtad

- c) Sirven como base para colocar al personal en forma más adecuada, de acuerdo a sus aptitudes
- d) Contribuyen a crear una mejor actitud hacia el trabajo por parte de los empleados
- e) El costo es menor

Desventajas de las fuentes internas:

- a) Tapan un hoyo...abriendo otro
- b) Posible desorganización
- c) Impiden la obtención de nuevos puntos de vista que, generalmente, traen consigo las personas que provienen de lugares ajenos a la empresa." (89)

Al respecto de las desventajas, no estoy de acuerdo con el Lic. Orozco, toda vez que si se tiene un sistema completamente integrado en donde la capacitación del personal sea permanente, exista un escalafón funcional e intercomunicado, estas llamadas desventajas quedarán subsanadas de manera inmediata.

"Ventajas de las fuentes externas:

- a) Eliminan los movimientos excesivos de personal actual en la empresa
- b) Proporcionan personal no "viciado" con las prácticas comunes de la empresa, y por tanto, con nuevas ideas

89) Orozco, Jorge Enrique. PROCESO PRACTICO DEL RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL, Editorial COMPARMEX, 1a. Ed., México, 1980, p. 71.

que pueden reportarnos considerable utilidad

c) Pueden reducir los costos de entrenamiento.

Desventajas de las fuentes externas:

- a) Nos ofrecen personal que deberá "familiarizarse" con las formas de operar de la empresa
- b) Limitan las posibilidades de ascenso para el personal actual (movilidad bloqueada)
- c) Su costo es más elevado." (90)

Respecto a las desventajas de las fuentes externas, estoy de acuerdo con las manifestadas con el Lic. Orozco, sin embargo desde mi punto de vista sólo se debe recurrir a ellas, tal y como lo especifica el Proyecto de Ley para la instauración del Servicio Civil de Carrera, en los casos en que el reclutamiento haya sido agotado internamente.

El segundo paso dentro de esta etapa es la selección, - proceso a través del cual, en base a los exámenes (psicológicos, técnicos y prácticos) y entrevistas, se conoce la personalidad, experiencias, conocimientos y habilidades de un individuo para desempeñar un puesto determinado.

90) Orozco, Jorge Enrique. Op., JCit., p. 71.

En base a lo anterior, se escogen una vez finalizados y calificados, los exámenes y entrevistas, 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, con objeto de que el -- responsable del área solicitante, decida qué candidato --tomando como base los resultados de los exámenes--, es el mejor y el más apto para desarrollar el puesto requerido.

"Las legislaciones modernas varían en cuanto a los procedimientos para hacer la debida selección del personal, pero en todas predomina la idea de una buena condición física y moral, unida a una conveniente actitud de capacidad." (91)

El Artículo 123, Apartado "B", Fracción VII, Constitucional dice: "la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan, apreciar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes, el Estado organizará Escuelas de Administración Pública."

Sin embargo, los sistemas modernos de selección de funcionarios y empleados se pueden reducir a los siguientes según lo manifiesta el Maestro Andrés Serra Rojas:

91) Serra Rojas, Andrés. Op., Cit., p. 404.

- "a) Elección.- Es la designación por colectividad, a través de su cuerpo electoral, de la persona que tomará decisiones en su nombre, ya que razones prácticas impiden que ella ejerza directamente el poder.
- b) Selección Discrecional.- En la libre selección del funcionario señalado nombra sin obstáculo al funcionario o empleado, sin más límite que su propia voluntad, o los requisitos que le delimita la Ley. El personal puede ser libremente seleccionado y el poder público el que realiza la selección en forma unilateral.
- c) Selecciones Reservadas.- La legislación acepta se reserven determinados puestos y se otorguen facilidades y prerrogativas a los veteranos de la Revolución, mutilados de guerra, personajes excepcionales en nuestro mundo histórico." (92)

La selección, como su nombre lo indica, significa escoger la persona más adecuada al puesto. Esto comprende:

- Reunir datos acerca de la persona y del puesto
- Medir dichos datos
- Juzgar las aptitudes de las personas por la forma en que cumplen sus deberes y obligaciones

92) Serra Rojas, Andrés. Op., Cit., 405.

El Proyecto de Ley establece al respecto, que en la elaboración, aplicación y evaluación de los exámenes, las áreas encargadas deberán actuar con absoluta imparcialidad, atendiendo invariablemente a los resultados obtenidos. Asimismo menciona como mínimo 5 candidatos para cada vacante con objeto de que el servidor público que ocupe el puesto sea el más idóneo.

Sin embargo, podemos notar tristemente que el proceso de reclutamiento y selección de personal que se pretende instaurar con el Servicio Civil de Carrera, aún cuando tiene un fundamento eminentemente apolítico que se puede encuadrar con lo que actualmente se encuentra legislado, dista en mucho de ser lo más práctico y realista, de conformidad a lo que requiere la Administración Pública en la actualidad, toda vez que los procesos de reclutamiento y selección de personal aún con la Legislación vigente, no han pasado mas que a ser "letra muerta", siendo el favoritismo, las recomendaciones, los compromisos políticos, las fuentes de reclutamiento y selección del personal al servicio del Estado, en su mayoría.

Por lo anterior, considero que en la medida en que el reclutamiento y selección funcionen adecuadamente, la estabilidad en el empleo a otorgar a los trabajadores que ingresen al servicio público, cobrará mayor importancia, ya que será el personal más apto el que se ve beneficiado con este derecho en pro del mismo trabajador y de la

Administración Pública.

3.4.2. EMPLEO

Es la etapa en la cual se formaliza la relación laboral entre el trabajador y el Estado; se vinculan los intereses individuales con los objetivos institucionales y en la que se desarrolla prácticamente la carrera de servidores públicos.

"La etapa de empleo se inicia con la aceptación del candidato para ocupar una plaza vacante, y una vez que se han cumplido las etapas de reclutamiento y selección, - surgiendo entonces la necesidad de formalizar las relaciones jurídicas laborales entre la institución y el empleado." (93)

Dentro de esta etapa intervienen las siguientes fases:

Nombramiento o Contratación.

El nombramiento es el "acto por el cual se acredita la relación de trabajo entre el titular de la Dependencia o responsable de la entidad y los trabajadores al servicio de ésta; se perfecciona con la protesta de la Ley y es -

93) Instituto Nacional de Administración Pública, PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, 1984-1985, Tercer Módulo El Servicio Civil de Carrera, Apuntes de clase de la Lic. Laura Fuentes Díaz.

expedido por una servidor público competente..." (94)

El nombramiento, como una de las fases de la etapa de empleo dentro del Servicio Civil de Carrera, es el único - instrumento jurídico que formaliza la relación de trabajo entre las Secretarías y el trabajador al servicio de las mismas.

Respecto al marco legal, en donde se encuentra incluido el nombramiento, podemos separarlo para su estudio en - dos esferas:

La primera de ellas se refiere a las atribuciones que tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto para normar sobre el mismo y que se encuentra contemplada en el Artículo 32, Fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Art. 32. A la Secretaría de Programación y Presupuesto - corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

94) Castelazo, José R. TECNICAS Y ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO, Editorial INAP, - 1a. Ed., México, 1985, p. 46.

Así como en el artículo 24, Fracción I y II del Reglamento Interno de esta Secretaría, el cual dice:

Art. 24.- La Dirección General del Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de Carrera del personal del Poder Ejecutivo Federal, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- II. Proponer normas en materia de catálogo de puestos, - tabuladores de sueldos, sistema escalafonario y, en general, sobre administración y desarrollo de personal federal, así como operar el sistema de información y registro correspondiente.

La segunda la encontramos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que establece en sus artículos 3, 12, 15, 45, 46 y 46 Bis., los relativo al nombramiento: requisitos, características, obligatoriedad, causas de suspensión y terminación del mismo.

Al respecto, cabe señalar que la actual Legislación no nos da un concepto de nombramiento sino que se limita a establecer los requisitos que este debe contener y que a saber son:

- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y do-

micilio;

- Los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible;
- El carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada;
- La duración de la jornada de trabajo;
- El sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir el trabajador, y
- El lugar en que prestará sus servicios.

El Proyecto de Ley define al nombramiento como el documento que formaliza la relación laboral entre el servidor público y la entidad correspondiente. Asimismo establece que deberá contener:

- Nombre del servidor público
- Registro Federal de Contribuyentes
- Edad
- Sexo
- Estado Civil
- Domicilio
- Filiación
- Los servicios que debe prestar conforme al programa de cada puesto de los contenidos en los Catálogos Generales e Institucionales de Puestos
- La Unidad Administrativa a la cual quedará adscrito
- La designación del puesto a ocupar, ya sea de carrera o de libre nombramiento o remoción.

De lo anterior, considero que el Proyecto de Ley está de limitando perfectamente la naturaleza del nombramiento, no dejando tan vagamente establecidos los requisitos de su contenido.

Por lo que respecta al carácter del nombramiento, éste - dentro del Proyecto de Ley, solamente podrá ser de dos - tipos para los puestos de carrera o para los puestos de libre nombramiento y remoción, quedando con esto, eliminada la clasificación actual de definitivo, interino, pro visional, por tiempo fijo o por obra determinada, siendo éste un gran logro para hacer extensivo el derecho a la estabilidad en el empleo a todos los trabajadores que par cial o nulamente vienen gozando del mismo a la fecha, -- por la clasificación actual de los nombramientos tal y -- como se mencionó en el punto 1.5. de este trabajo.

"En virtud de que hasta la fecha, el nombramiento ha sido utilizado exclusivamente para llevar a cabo trámites administrativos dentro de la Dependencia en la cual un empleado presta sus servicios, en la actualidad y con la implantación del Servicio Civil de Carrera, se pretende que el nombramiento sea manejado conforme a los fines ju rídicos para los cuales fue creado, dando con esto cumplimiento a lo establecido en la Ley, proporcionando mayor seguridad y protección al servidor público de su empleo. Por otra parte, se deben considerar en el documen to referido, los cambios que se han operado en Adminis-

tracción de: Sueldos y Salarios (conversión de categorías de empleos a puestos, estructura de remuneración) y no perder de vista que en lo relativo a tabuladores, la dinámica del proceso económico, incide en la variación de los niveles asignados, para lo cual deberá instrumentarse un mecanismo de actualización a nivel global y de cada Dependencia, para medir y evaluar los avances sobre la materia." (95)

Es importante saber que la naturaleza del nombramiento no es meramente administrativa, sino que desde el punto de vista legal es el documento que acredita la relación laboral entre el trabajador y el Estado, situación que dentro de la Administración Pública se ha perdido de vista, ya que en Dependencias, inclusive normativas sobre este respecto, en la actualidad no dan cumplimiento a la expedición del nombramiento. Sin embargo, el que se contemple la necesidad de contar generalmente con dicho documento, asegura la situación jurídica del trabajador y por ende su estabilidad en el empleo.

Inducción.

Su objetivo es proporcionar al servidor público de nuevo ingreso, la información y motivación que le permita iden

95) Instituto Nacional de Administración Pública. Op., Cit.

tificarse con el puesto que se le asigne, los objetivos institucionales, la carrera que realizará en el Servicio Civil, e informarse de las prestaciones y servicios de seguridad social a que tiene derecho.

"En sentido estricto, no es posible determinar cuándo se inicia y en donde termina la inducción de personal; de hecho, ésta se inicia desde el momento en que es recibido para presentar su solicitud y se le proporciona información sobre la vacante que pretenda cubrir, normalmente puede considerarse terminada cuando el empleado ha tenido el tiempo suficiente para digerir la información requerida y aplica con un grado razonable de éxito lo que ha estado aprendiendo." (96)

El Servicio Civil de Carrera, dentro de sus objetivos, considera que es necesario inducir al empleado en las funciones de la Dependencia, en virtud de que el mismo al ingresar al empleo lleva su propia personalidad y es conveniente tratar de identificar a ésta con el universo de la Dependencia, con su empleo y sus compañeros.

"Es una etapa de la Administración de Recursos Humanos en la cual se dan lineamientos y políticas generales a las Dependencias, las cuales se deben de tomar en cuenta

96) Arias Galicia, Fernando. ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, Editorial Trillas, S.A. de C.V., 2a. Ed., México, 1985, p. 287.

para efectos de inducción, ya que en estos casos no se puede hablar de normatividad por lo existir sustento jurídico sobre el tema, debiendo plantearse como una identificación del trabajador con su puesto, de tal manera que se integre como un ente productivo en la Dependencia." (97)

Se pretende instaurar un Plan de Inducción el cual deberá contener los siguientes elementos: Título del Plan, persona que lo elabora, persona que lo aprueba, objetivos, tipo de sesión, participante, moderador, el que deberá proporcionarse en dos fases, en la primera, se proporcionará al empleado información relacionada con:

- 1.- Historia de la Dependencia
- 2.- Objetivo
- 3.- Horarios, días de pago
- 4.- Servicios que presta
- 5.- Estructuras de organización
- 6.- Políticas de personal
- 7.- Prestaciones
- 8.- Ubicación de servicios
- 9.- Reglamento Interior de Trabajo
- 10.- Plano de instalaciones
- 11.- Condiciones Generales de Trabajo.

97) Instituto Nacional de Administración Pública. Op., -
Cit.

En la segunda fase se comprenden dos aspectos, uno consistente en la evaluación de la primera fase, ésto es, obtener una inmediata retroalimentación del Plan de Inducción aplicado con el propósito de enriquecerla y actualizarlo, para lo cual se deberá aplicar un cuestionario.

El segundo aspecto se refiere a la integración del nuevo empleado al que será su medio ambiente de trabajo, llevando a cabo lo siguiente:

- Visita a instalaciones
- Presentación con personal de la Institución
- Presentación con compañeros (que un compañero lo auxilie)
- Entrega del Manual de Bienvenida. (98)

Capacitación.

Sus objetivos consisten en aportar al servidor público, los elementos de conocimiento que le permitan, por una parte, desempeñar eficientemente el puesto que tiene -- asignado y, por la otra, estar en condiciones de poder -- concursar por vacantes que en puestos superiores se lleven a generar, así como propiciar que las dependencias cuenten con personal preparado para llevar a cabo los --

98) Los datos fueron tomados del PROYECTO PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO, Op., Cit., para mayor información sobre el tema, consultar Arias Galicia, Fernando. Op., Cit., pp.288 y ss.

programas que se tienen asignados.

Por lo anterior, considero que la capacitación es el vínculo idóneo para llevar a cabo una reestructuración de la Administración Pública Federal, ya que sus adecuaciones operativas y estructurales requieren para su objetivo, el personal adecuado debidamente capacitado para cumplir con las funciones que demanden estos cambios, en tanto no se puede concebir una reestructuración (entiéndase instauración del Servicio Civil de Carrera) sin el recurso humano que permita su funcionalidad y al que se le está otorgando una estabilidad en el empleo, estabilidad que deberá reflejarse en producción del personal capacitado.

Para tal efecto, se tiene toda una infraestructura a nivel Federal para la capacitación del personal público, primeramente existe el Programa Nacional de Capacitación y Productividad que es un programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo un carácter intersectorial y deseando alcanzar mejores niveles de vida para los trabajadores incrementando de manera eficiente la productividad, asimismo existen el Programa Sectorial de Capacitación y Productividad, Programa Institucional de Capacitación y Productividad y, finalmente, los Programas específicos de Capacitación y Productividad que tienen por objetivos, entre otros:

- Dar respuesta a las necesidades de capacitación deri

vadas de los problemas que afectan a las áreas de organización.

- Capacitar al trabajador en todas las actividades referentes a su puesto, con el fin de otorgarle los conocimientos respectivos para que aumente su productividad.
- Capacitar al trabajador para integrarlo institucionalmente y favorecer su desarrollo individual y organizacional.

El Proyecto de Ley, en su Capítulo Segundo, establece -- que en cada entidad deberá instalarse una Comisión Mixta de Capacitación, la que estará integrada por cuatro representantes; dos designados por la entidad y dos por el Sindicato correspondiente, con sus respectivos suplentes.

Su competencia será:

- Cumplir con las disposiciones de los programas de capacitación establecidos por el Organó Central.
- Proponer políticas y normas para la capacitación, -- considerando las necesidades de la entidad.
- Aplicar los programas de capacitación de tal manera que se cubran las necesidades detectadas en la Entidad.
- Diseñar el contenido de los programas según los objetivos correspondientes.
- Evaluar las acciones de capacitación, e
- Informar de las actividades al Organó Central.

Con ésto queda definido que la capacitación, como fase integrante de la etapa del empleo, es una parte importante para lograr la eficiencia del personal en el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Federal, dentro del marco del Servicio Civil.

Desarrollo y Promoción.

Los objetivos de esta etapa son: proporcionar al trabajador la oportunidad de lograr su superación en el aspecto personal, familiar y social, así como permitirle el acceso a puestos ubicados en niveles superiores de responsabilidad y, por lo tanto, de remuneración, a través del Sistema Escalafonario Funcional e Intercómicado.

Aún cuando estas dos fases de la etapa del empleo se estudian por separado en el Proyecto de Instauración, considero que las mismas van a la par, ya que en la medida en que el trabajador sea promocionado, incidirá necesariamente en su desarrollo, el de su familia y el de la sociedad.

Para tal efecto, se consideran mecanismos de estímulo -- permanentes, basados en la siguiente estrategia:

- a) Un trabajador adquirirá la inamovilidad definitiva, después de superar tres períodos de evaluación, siempre y cuando compute el mínimo de puntuación requerida para alcanzar la inamovilidad.
- b) La evaluación de los trabajadores se hará mediante

un sistema de "Administración por Objetivos", en el que la calificación otorgada se soporte invariablemente con la documentación probatoria de los resultados obtenidos en el período de evaluación que se califica.

- c) Deberán establecerse y detallarse los procedimientos a seguir para revisiones, cuando algún trabajador se inconforme con la calificación que le ha sido otorgada.
- d) Si un trabajador no alcanzara el mínimo de puntuación requerida para la inamovilidad en los tres períodos establecidos, se le dará una cuarta y última oportunidad por un período más, en el que deberá mejorar la peor de sus tres anteriores calificaciones.

Si no lo lograra, su plaza saldría a concurso, pudiendo competir para ella todos aquellos que cuentan con los requisitos establecidos en el Catálogo General de Puestos.

Hasta este momento se logra como mínimo, mantener el interés y el deseo de superación en los trabajadores a lo largo de los períodos de evaluación para adquirir la inamovilidad, lo que constituye el filtro definitivo de selección, para buscar el contar con los elementos humanos más adecuados en las estructuras de organización.

Cabe señalar que lo anterior, debe aplicarse de inmediato a las plazas de los puestos que con motivo del

establecimiento del Servicio Civil pasan de un nivel de confianza a un nivel de base, para las plazas que en la actualidad ya son de base, se aplicaría en el momento en que se fueran creando vacantes por la causa que fuere. Una vez superado el período para alcanzar la inamovilidad, es necesario que la estrategia contemple otros aspectos que permitan por la vía de los estímulos seguir manteniendo el interés del trabajador.

- e) Independiente de la inamovilidad, desde que un trabajador ingrese al Servicio, de inmediato se incorporará al sistema de Calificación de Actuación, lo que le permitirá obtener compensaciones adicionales en función de su desempeño.
- f) Otros estímulos adicionales que se plantean, son los beneficios para jubilación que puede obtener un trabajador con apoyo en el "Sistema de Administración por Objetivos" que se establezca.

Sin embargo, desde mi punto de vista considero que para este procedimiento de evaluación se deberá conformar una comisión tripartita, integrada por el jefe inmediato superior, el representante sindical y un compañero de trabajo, toda vez que con ésto se elimina la posibilidad de la existencia de favoritismos en la evaluación, o como contra parte perjuicios en la misma.

Considero que este proceso puede ser la medida que dé pie al otorgamiento de la estabilidad en el empleo a los trabajadores de la Administración Pública (hasta nivel de Jefatura de Departamento), ya que después de haber subsanado los períodos evaluatorios, -situación que me parece de lo más sano- su estabilidad en el empleo quedará -plenamente tutelada jurídicamente.

3.4.3. POST-EMPLEO

Esta etapa final de la carrera del servidor público, obedece a la conclusión del servicio activo prestado por el trabajador en la Administración Pública Federal, preservando sus derechos a la seguridad social y se integra -- por:

LA BAJA.

"La baja tiene por objetivo concluir las actividades desarrolladas por el trabajador en el Servicio Civil." (99)

Esta puede ser originada por diferentes causas y que a saber son las siguientes:

-Renuncia, entendiéndose por ésta el término de la relación laboral que se manifiesta por escrito y es pre-

99) Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. GLOSARIO DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS, 1a. Ed., México, 1984.

sentada voluntariamente por el trabajador.

"La renuncia del funcionario puede ser expresa o tácita, pero ella no extingue realmente de la relación de empleo hasta el momento en que ésta es aceptada; en tanto no se decide sobre la aceptación, el empleado debe permanecer en servicio." (100)

Al respecto manifiesto no estar de acuerdo con el anterior enunciado, toda vez que el Artículo 5° Constitucional establece en su párrafo tercero, que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento... , motivo por el cual la presentación de la renuncia por sí misma extingue la relación del empleo independientemente de las consecuencias jurídicas que ésto ocasione, o en su defecto de la responsabilidad a que dé lugar la presentación de la misma.

-Defunción, entendiendo por ésta el término de la relación laboral por muerte del trabajador, situación que no merece mayor explicación, y,

-Despido, que es la separación del cargo o empleo impuesto como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento -

100) Bielsa, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial La Ley, 6a. Ed., Buenos Aires, Argentina, 1964; -- p. 164.

preestablecido.

De acuerdo a lo que establece el Proyecto de Ley, ningún servidor público podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento del trabajador, sólo de jará de surtir efecto sin responsabilidad para el Gobierno Federal, por resolución del Tribunal Federal del -- Servicio Civil, en los casos siguientes:

-Cuando el servidor público incurriera en faltas de probidad u honradez, en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes, subordinados o compañeros o contra los familiares de unos y otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.

-Por destruir o dañar intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el servicio.

-Por cometer actos inmorales durante o fuera del servicio en el centro de trabajo.

-Por revelar asuntos secretos o reservados de que tuviera conocimiento con motivo de su trabajo.

-Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia a la seguridad del centro de trabajo donde preste -- sus servicios, o de las personas que allí se encuentren.

-Por desacatar las órdenes legítimas que dicten sus sup

riores jerárquicos inmediatos o mediatos, en todo lo concerniente al puesto que desempeña.

-Por concurrir al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de estupefacientes, substancias psicotrópicas o drogas enervantes. Salvo en el caso de medicamentos prescritos por Institución Oficial notificada previamente.

-Por incumplimiento comprobado de las Condiciones Generales de Trabajo de la Entidad respectiva.

-Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

-Por abandono de empleo, que se entenderá consumado en los supuestos siguientes:

° Falta de asistencia injustificada por más de 3 días hábiles consecutivos, 5 en un mes y 15 en un año.

° Por suspensión ilegal de las labores en actividades relativas a la prestación de servicios públicos considerados de interés general, que afecten la satisfacción de necesidades vitales para la sociedad, causando perjuicios irreparables a la misma.

° Por desatender las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria y equipo o a la atención de personas, que pongan en peligro esos bienes o la salud o vida de las personas, en los términos que señalen las Condiciones Generales de Trabajo aplicables en la Entidad

dad que se trate.

-Por suspender el servicio en caso que la huelga hubiera sido declarada ilegal.

-Porque los huelguistas realicen actos de violencia física o moral contra las personas, o causen daños a los bienes, muebles e inmuebles, dentro y/o fuera del centro de trabajo.

-Por omitir presentar la declaración de situación patrimonial en los términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

-Por incurrir en cualquiera de las faltas tipificadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que dé origen a la sanción.

Como lo podemos notar, el Proyecto de Ley para la instalación del Servicio Civil de Carrera, presenta modificaciones en la semántica de la redacción de las causales - de cese sin responsabilidad para el Gobierno, que aunque sencillas son de mucha trascendencia. Tal es el caso de las concepciones criticadas en el Primer Capítulo del presente estudio, como reiteradamente y habitualmente, por ejemplo, inclusive se da el encuadramiento a las causales de cese, especificadas hasta la fecha por separado, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, propugnando con ésto una unificación legislativa en los diferentes aspectos que regulan la Administra-

ción de los Recursos Humanos.

JUBILACION.

Prestación de carácter laboral que consiste en la entrega de una pensión vitalicia a los trabajadores, cuando cumplen determinados requisitos de antigüedad y/o de edad, o en caso de invalidez, cesantía en edad avanzada o muerte. Se cubre parte o la totalidad del sueldo que el trabajador percibía al momento de su retiro.

"Principio importante del régimen de jubilaciones es el de la estabilidad del empleado. Donde no hay estatuto de funcionarios que asigne una estabilidad jurídico-administrativa, no puede esperarse jubilación. El "sistema de despojos", de las administraciones locales, especialmente, es inconciliable con la jubilación, en cuanto ésta supone un aporte obligatorio para un fondo que no -- aprovechará el empleado removido sin causa. En suma, la jubilación es corolario de la estabilidad del agente en la Administración Pública." (101)

El objeto de la jubilación es proporcionar las prestaciones socioeconómicas a todo aquel trabajador que, en el ámbito del Servicio Civil, haya cumplido los años de ser

101) Bielsa, Rafael. Op., Cit., p. 189.

vicios que marca la Legislación vigente.

PENSION.

Es la cantidad monetaria asignada en forma periódica a los jubilados o a los beneficiarios de un trabajador, -- que deben recibir en virtud de las prestaciones de seguridad social otorgadas a los trabajadores.

Su objetivo es de proveer la seguridad, en todos los aspectos, a todo aquel trabajador que se encuentre en estado de invalidez.

Las pensiones pueden ser vitalicias cuando duran desde -- que se obtienen hasta el fin de la vida, o temporales, -- cuando se limitan a plazos, condiciones o circunstancias determinadas.

De acuerdo a la Ley vigente, se pueden considerar las siguientes clases de pensiones:

- Pensión jubilaria, también llamada de servicio.
- Pensión por vejez.
- Pensión por invalidez.
- Pensión por causa de muerte.
- Pensión por riesgos profesionales.

Como se puede notar, por lo que respecta al régimen de -- Seguridad Social en el Servicio Civil de Carrera, se pretende, seguir con las instituciones vigentes, por lo que

en este rubro, no se experimentan nuevas fórmulas, ya -- que además de las prestaciones anteriormente mencionadas se encuentran, entre otras, los servicios de reeducación y readaptación de invalidos, servicios culturales, sociales y preparación técnica, créditos para adquisición de casas, arrendamiento de habitaciones económicas, prestamos a corto plazo, etc.

3.4.4. ACCIONES PREVISTAS

Catálogo de Puestos.

"Es un documento que reúne, clasifica y sistematiza información sobre los títulos, descripciones y las especificaciones de los puestos de trabajo de una Institución."⁽¹⁰²⁾

Dentro de las acciones previstas y que forman parte de - la metodología que se ha instrumentado dentro del Servicio Civil, se encuentra la del diseño de los catálogos de puestos, general e institucionales, cuyos objetivos principales son:

- Proporcionar descripciones definidas, claras y consistentes en los puestos que integran las estructuras de - organización de la Administración Pública Federal.
- Proporcionar una base sólida, sistematizada y clara para la determinación de los niveles de sueldos que correspondan a cada puesto.

¹⁰²⁾ Castelazo, José R. Op., Cit., p. 38.

-Apoyar y orientar las distintas etapas del proceso de -
integración del personal, a las estructuras de organiza-
ción de las dependencias del Gobierno Federal, tales co-
mo: reclutamiento, selección, nombramiento, capacita-
ción dentro de un sistema integral de administración y
desarrollo de personal.

-Coadyuvar al establecimiento de un Sistema Escalafona-
rio; Funcional e Intercomunicado que promueva el eficien-
te desempeño de los trabajadores, así como su prepara-
ción para el ejercicio de funciones de mayor responsabi-
lidad, creando incentivos promocionales para un adecua-
do servicio público.

Estos objetivos permitirán la definición de estructuras
de puestos, perfiles de requerimientos, programas de ca-
pacitación y procedimientos generales de integración de
recursos humanos, y el óptimo aprovechamiento de los re-
cursos que en materia de personal sean autorizados, ya -
que sus resultados trascienden al ámbito institucional y
sus beneficios alcanzan a todos los servidores del sector
público.

Cabe señalar que el Catálogo General de Puestos está in-
tegrado por 6 grupos, 85 ramas y, aproximadamente, 1200
puestos.

Tabulador de Sueldos.

Otra acción determinante fue la implantación de los ta-

buladores general e institucional de sueldos. Los que tienen por objetivo:

- Asignar remuneraciones a los puestos en función de sus contenidos reales de obligaciones y responsabilidades; y
- Consolidar estructuras orgánicas equilibradas y presupuestos racionales de operación.

Estos tabuladores permitirán regularizar a corto plazo, las remuneraciones de los puestos con los contenidos reales de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos dando así vigencia al precepto constitucional de que a trabajo igual, corresponde salario igual.

Cabe hacer notar que la actualización del Catálogo de Puestos y el Tabulador de Sueldos que se ha dado ya en la Administración Pública Federal, van resultando obsoletos por el simple transcurso del tiempo, toda vez que la dinámica que presenta la Administración Pública en materia de Recursos Humanos es enorme, al igual que la escalada que se presenta entre salarios, necesidades del tabulador y requerimientos del puesto.

Por lo anterior, considero que las acciones previstas en cuanto al Catálogo y Tabulador de Puestos, en la actualidad, antes de representar una regularización en materia de Administración de Recursos Humanos, han representado un costo financiero enorme, toda vez que se necesita implementar estas medidas en forma integrada a toda la ing

tauración del Servicio Civil de Carrera, como sistema integral y no en forma parcial, como hasta la fecha se ha venido implantando.

Escalafón Funcional e Intercomunicado.

Prosiguiendo con el esfuerzo de consolidar la carrera -- del Servicio Civil, se ha instrumentado el Escalafón Funcional e Intercomunicado. El objetivo fundamental de la fase funcional es permitir el movimiento ascendente del servidor público, vía capacitación, entre puestos afines dentro de la misma rama, ordenados jerárquicamente en la estructura escalafonaria.

A través de la intercomunicación se tratarán de realizar los movimientos de promoción, que permitirán a los trabajadores ascender a los puestos ubicados en distintas ramas del mismo grupo, e inclusive en otras ramas de distintos grupos por medio de la capacitación.

Hemos mencionado sólo algunas de las acciones que se han instrumentado dentro de la carrera administrativa en el ámbito de la administración Federal, poniendo énfasis en que ésta pretende vincular los intereses del Estado como empleador y los de los trabajadores como prestadores de servicios, al relacionar directamente el desarrollo individual con la obtención de los objetivos y metas institucionales. Con ello, se garantiza la continuidad de los programas establecidos, así como la estabilidad laboral

del trabajador, ya que a través del diseño e instrumentación de todas las acciones previstas se da vigencia a -- sus derechos y a su desarrollo en el aparato público.

3.5. EL PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL

Este Proyecto es el resultado de las diversas instituciones que ha aportado su experiencia en materia de administración de recursos humanos; este Proyecto considera también gran parte de la Legislación Burocrática actual, consta de once títulos y 30 capítulos que, a saber, son los siguientes:

TITULO PRIMERO
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

TITULO SEGUNDO
DEL ORGANO CENTRAL

CAPITULO PRIMERO
ESTRUCTURA, UBICACION Y COMPETENCIA

CAPITULO SEGUNDO
DE SU INTEGRACION

CAPITULO TERCERO
CAUSAS DE DESTITUCION

TITULO TERCERO
DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

CAPITULO PRIMERO.
DEL RECLUTAMIENTO Y SELECCION

CAPITULO SEGUNDO
NOMBRAMIENTO

CAPITULO TERCERO
CATALOGO DE PUESTOS Y ACTUALIZACION

CAPITULO CUARTO
TABULADORES DE SUELDOS

CAPITULO QUINTO
DERECHOS Y DEBERES DEL SERVIDOR PUBLICO

CAPITULO SEXTO
DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LI
BRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION

CAPITULO SEPTIENO
FACULTADES Y DEBERES DE LOS TITULARES

CAPITULO OCTAVO
DE SU DESIGNACION Y REMOCION

CAPITULO NOVENO
PREMIOS, ESTIMULOS Y RECOMPENSAS A LOS SERVIDORES PUBLI-
COS

CAPITULO DECIMO
DE LAS PRESCRIPCIONES

TITULO CUARTO
DE LA CAPACITACION Y DEL ASCENSO ESCALAFONARIO

CAPITULO PRIMERO
DE LA CAPACITACION

CAPITULO SEGUNDO
DEL ORGANO DE CAPACITACION

CAPITULO TERCERO
DEL ASCENSO ESCALAFONARIO

CAPITULO CUARTO
ORGANOS DE ESCALAFON

CAPITULO QUINTO
PROCESO ESCALAFONARIO

TITULO QUINTO
SANCIONES, SUSPENSION Y TERMINACION DE LA RELACION LABO-
RAL

CAPITULO PRIMERO
SANCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO SEGUNDO
DE LA SUSPENSION TEMPORAL

CAPITULO TERCERO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPITULO CUARTO
TERMINACION DE LA RELACION LABORAL

CAPITULO QUINTO
DEL CESE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

TITULO SEXTO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CAPITULO UNICO

TITULO SEPTIMO
CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO
CAPITULO UNICO

TITULO OCTAVO
ORGANIZACION COLECTIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE CARRERA Y DE LA HUELGA

CAPITULO PRIMERO
CONSTITUCION Y OBJETIVOS DE LOS SINDICATOS

CAPITULO SEGUNDO
DE LA HUELGA

TITULO NOVENO
TRIBUNAL FEDERAL DEL SERVICIO CIVIL Y PROCEDIMIENTO

CAPITULO PRIMERO
DE LA INTEGRACION DEL TRIBUNAL

CAPITULO SEGUNDO
COMPETENCIA

CAPITULO TERCERO
PROCEDIMIENTO

CAPITULO CUARTO
MEDIOS DE APREMIO Y EJECUCION DE LAUDOS

TITULO DECIMO
DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SUS SERVIDORES

TITULO ONCEAVO
DE LAS CORRECCIONES DISCIPLINARIAS Y DE LAS SANCIONES

Ahora bien, para efectos de nuestro estudio, consideramos la nueva clasificación que el Proyecto de Ley propone para los empleados de la Administración Pública; dicha concepción se puede encontrar en el Título Primero, Capítulo Único, Artículo 11, y que a la letra dice:

"Los servidores públicos se clasifican en dos grupos: de carrera y de libre nombramiento y

remoción, de acuerdo a las funciones que les -
correspondan al puesto que se ocupa."

A partir de esta nueva clasificación determinaremos en -
los incisos siguientes, cuáles son los beneficios que pro-
pone el Proyecto de Ley en materia de seguridad en el -
trabajo para cada grupo concreto.

3.5.1. EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD EN EL TRABAJO Y EL TRABAJADOR DE CARRERA

De conformidad a lo que establece el Artículo 13 del Pro-
yecto de Ley, "Los Servidores Públicos de Carrera se cla-
sificarán en el Catálogo General de Puesto del Gobierno
Federal, teniendo en cuenta la clasificación del trabaja-
dor de libre nombramiento y remoción; disfrutarán de to-
dos los derechos que consagra el Proyecto de Ley, con ex-
cepción de los que se establecen para los servidores pú-
blicos de libre nombramiento y remoción; y tendrán perma-
nencia en el puesto mediante la titularidad de la plaza
que ocupen, siempre que transcurra satisfactoriamente en
el período de evaluación.

El derecho a la estabilidad en el trabajo, del trabaja-
dor de carrera, está específicamente establecido en el
Capítulo Quinto, Derechos y Deberes del Servidor Públi-
co, en su Artículo 67, Fracción I, que a la letra dice:

"El Servidor Público de Carrera tendrá los si-
guientes derechos:

I) Consevar su empleo, en tanto no incurra en alguna de las causales de cese prevista en la presente Ley...

Dichas causales fueron mencionadas en el inciso 3.4.3, referente al post-empleo y que básicamente son las mismas de la Legislación actual.

Al respecto, cabría mencionar que estas causales, desde mi punto de vista, son completamente válidas y además se da al trabajador el derecho de audiencia ya que la baja no procedería sino por resolución del Tribunal Federal - del Servicio Civil.

Asimismo, el Artículo 76, Fracción IV del Proyecto, estipula el deber del titular de la Entidad a reinstalar al servidor público de carrera en un puesto equivalente al que ocupaba al momento de la separación injustificada y ordenar el pago de los salarios caídos en una sola exhibición, conforme al Laudo ejecutoriado, o en su caso, cubrir la indemnización cuando el servidor público de carrera haya optado por ella; con esto queda afianzado nuevamente dentro del Proyecto de Ley el derecho a la estabilidad en el trabajo del trabajador de carrera, en forma absoluta.

3.5.2. EL TRABAJADOR DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION

Son Servidores Públicos de libre nombramiento remoción:

I. Los que integran las plantas de la Presidencia de la República y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República.

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, clasificados como servidores públicos superiores y mandos medios o equivalentes.

El personal de apoyo y asesoría a los servidores públicos comprendidos en el párrafo anterior.

Los que conforme al Catálogo desempeñen puestos comprendidos en las ramas que a continuación se mencionan: Auditoría; Inspección; Tesorería; Vigilancia; - Policías, Aduana, Investigación Científica; Marina Mercante; Tutelar; Ministerio Público; Migración; Comunicaciones; Aeronáutica e Investigación Socio Política.

En el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal se determinarán aquellos puestos, que estando comprendidos en las ramas a que se refiere este pá-

rafo, deberán considerarse de carrera.

El personal que desempeñe alguno de los puestos de los comprendidos en las ramas señaladas, podrá ser ascendido dentro de la misma rama u otra distinta, conforme al Sistema Escalafonario Funcional e Intercomunicado.

III. En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficina, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería; el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso y los Agentes que integran el Cuerpo de Seguridad. En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los servidores públicos mencionados. En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero.

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.

Estos servidores serán clasificados de la siguiente manera, según lo establece el artículo 70 del Proyecto de Ley:

-Servidores Públicos Superiores.- Son los que ocupan -- puestos de Director General a Secretario de Estado en -- escala ascendente, así como aquéllos que han sido homologados en su nivel jerárquico con los puestos antes citados de conformidad con el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal.

-Servidores Públicos de Mandos Medios.- Son los que ocupan puestos de Subdirector a Director de Area y sus --- equivalentes u homologados en nivel jerárquico.

-Servidores públicos de Asesoría y Apoyo Administrativo de Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios.

-Servidores Públicos de las ramas señaladas en el inciso II de la denominación de servidores públicos de libre -- nombramiento y remoción.

Ahora bien, todos estos gozarán, inclusive, del derecho a la estabilidad en el empleo, ya que según lo estipula el Artículo 71 de la Ley "De conformidad con el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, tendrán derecho a las medidas de protección al salario, permanencia en el empleo y seguridad social en la forma y términos establecidos en el Proyecto: el mismo derecho se encuentra reafirmado en el Artículo 73 del Proyecto, ya que estable-

ce que los Trabajadores de libre nombramiento y remoción, tendrán los derechos y deberes consignados en el título Tercero, Capítulo Quinto, del Proyecto, del cual ya hicimos prevención en el punto 3.5.1., al referirnos al trabajador de carrera en el Artículo 67, Fracción I se estipula el derecho a conservar el empleo, en tanto no incurra en alguna de las causales de cese previstas en el -- proyecto.

Este derecho a conservar el empleo parece verse mermado por la facultad que otorga el Artículo 78 a los titulares de las entidades en el sentido de que los trabajadores de libre nombramiento y remoción no clasificados como superiores, pueden ser removidos bajo el siguiente procedimiento:

Cuando un servidor público de libre nombramiento, sea removido del puesto que ocupa, en uso de la facultad a que hicimos referencia, si se trata de un servidor público que desee seguir dentro del Servicio Civil, lo hará del conocimiento del Organó Central, a través de solicitud expresa para que se considere la posibilidad de aprovechar su experiencia y conocimientos en beneficio del Gobierno Federal, quedando sujeto al procedimiento de reubicación o reasignación y disponible para cualquier aclaración sobre la entrega de la Unidad Administrativa de la cual fue removido: el Organó Central determinará la posibilidad de reubicarlo o reasignarlo debiendo disfrutar

por un período no mayor de tres meses de las remuneraciones que venía percibiendo en el puesto del cual fue removido, más no así de las prestaciones inherentes a su desempeño.

Así tenemos que, para que un servidor público no clasificado como superior pueda ser removido de su puesto sin responsabilidad para el Estado, deberá ser por incurrir en algunas de las causales del Artículo 171 del Proyecto ya mencionado.

La reubicación o reasignación de los servidores públicos no considerados como superiores y homólogos, se hará en cualquiera de los puestos que integran esta clasificación o inclusive en la inmediata inferior, la de los servidores públicos de mandos medios y homólogos se hará en los puestos de Subdirector a Director de Area y en los equivalentes y homólogos. Los servidores públicos no comprendidos en las anteriores clasificaciones, se reubicarán o reasignarán en el mismo nivel; será optativa para el servidor público aceptar la propuesta de reubicación o reasignación que le formule el Organó Central, pero en caso de que no acepte la misma, perderá el derecho al pago de la cantidad asignada en el proceso de reubicación, y quedará separado del Servicio Civil; ésto es sin el pago de la indemnización correspondiente.

Si el Tribunal Federal del Servicio Civil resuelve que la

separación del servicio de un servidor público de libre nombramiento y remoción fue injustificada, tendrá derecho al pago de una indemnización laboral consistente en:

- I. El importe de tres meses de la remuneración básica presupuestal que va percibiendo en el puesto del -- que fue separado.
- II. El importe de veinte días de su remuneración básica presupuestal por cada año o fracción mayor de seis meses laborados.

El pago de la indemnización deberá cubrirse en una sola exhibición.

Con este último párrafo queda subsanado esa merma a la que había hecho mención, ya que aunque la remoción y pérdida del empleo por no reubicación podría impugnarse ante el Tribunal Federal del Servicio Civil, no dejando sin tutela jurídica al trabajador de libre nombramiento y remoción excepto a los considerados como superiores, pero que desde el punto de vista político y funcional son imprescindibles.

Por lo anterior, el derecho a la estabilidad en el empleo se pretende otorgar para estos trabajadores, más -- aún si consideramos lo que establece el Artículo 171 del Proyecto, que a la letra dice:

"Ningún Servidor Público podrá ser cesado, sino por justa causa..."

Y como el Servidor Público puede serlo de carrera o de libre nombramiento o remoción, el derecho a la estabilidad se encuentra jurídicamente tutelado.

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

1. La estabilidad en el empleo es un derecho que surge paralelamente a la relación laboral. Es el punto -- de partida del surgimiento de una serie de derechos del trabajador, que dignifican su estancia en el -- centro de trabajo.
2. La lucha de los trabajadores por obtener su derecho a la estabilidad en el empleo, no ha sido una lucha infructuosa, han logrado en principio algunos su es tabilidad absoluta, los otros una relativa; y los me nos continúan su lucha por adquirir este derecho.
3. Nuestros legisladores concibieron la estabilidad ab soluta y relativa, la primera como un derecho ina lienable para los trabajadores y la segunda con ati nado punto de vista como aquella considerada "no - sana" para la continuidad armónica de las relacio nes de trabajo, dadas las características de la -- prestación del trabajo.
4. Para los trabajadores al servicio del Estado, exis te la estabilidad absoluta para aquellos titulares de una plaza de base, con nombramiento definitivo, -- que tengan una antigüedad mayor de seis meses, v no tengan nota desfavorable en su expediente, no suce-

diendo lo mismo con los trabajadores eventuales y de confianza, ya que los primeros gozan de una estabilidad relativa, mientras que los segundos, por encontrarse excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, carecen de ésta.

5. Países con un alto grado de desarrollo, como Inglaterra, Francia, Estados Unidos y Canadá, entre otros, concientes de la importancia y validéz que tienen los principios de Administración de Personal dentro de sus esquemas de Administración Pública, han venido operando modelos de Servicio Civil cuyo propósito primario es estimular la permanencia en sus cargos de los Servidores Públicos, logrando con ello, continuidad en planes y programas y propiciando la generación y aprovechamiento de experiencias que se traducen en la consecución de metas y objetivos a plazos más cortos y con menores recursos.
6. Cada uno de estos modelos atiende a las características y particularidades de los distintos sistemas de gobierno que se dan entre estas naciones; sin em bargo, encuentran elementos comunes entre sí, cuyo estudio pormenorizado ha sido indispensable para de terminar el modelo aplicable en nuestro país. Si bien debemos aprovechar sus aciertos, hemos de evitar sus errores, pero sobre todo buscar la congruen cia entre los planteamientos eminentemente técnicos

con nuestra realidad política, social y económica.

7. Los elementos sustantivos comunes de los países estudiados, han hecho referencia a: el nivel jerárquico de alcance, organo responsable de su operación, procesos de selección de personal, remuneraciones, estímulos y capacitación, que son las fases medulares de un Servicio Civil de Carrera.
8. Respecto al nivel jerárquico de alcance, en todos los casos resulta sumamente elevado, ya que comprenden de categorías de viceministro, equivalente a Subsecretario de Estado, dentro de nuestra estructura orgánica; lo anterior ha provocado en esos países una extremada rigidez en sus estructuras y una alta tasa de sobrepoblación en esos niveles, con las consiguientes repercusiones presupuestales.
9. El Órgano responsable de la operación es siempre una Comisión de Función Pública, cuya dependencia en algunos casos es del Poder Ejecutivo y en otras del Poder Legislativo. Se observa que en la medida que hay un mayor grado de independencia en la toma de decisiones y en la operación, el funcionamiento de estas comisiones es más eficaz.
10. El tabulador de remuneraciones responde siempre a un análisis y evaluación de los puestos que integran las estructuras de organización. Se busca de esta manera que el sueldo se encuentre vinculado al con-

tenido de funciones, atribuciones y responsabilidades del puesto que se desempeña, estableciendo así un principio de justicia y equidad al que todo trabajador tiene derecho.

11. Los estímulos y capacitación constituyen programas permanentes que pretenden motivar y desarrollar al personal para obtener de él una actitud positiva y eficiente en el trabajo.
12. Los antecedentes en materia del Servicio Civil son bastos, por lo que es de considerarse la permanente preocupación por administrar en forma integral los recursos humanos de la Administración Pública Mexicana.
13. Establecer en México un Servicio Civil de Carrera, es una necesidad inaplazable si deseamos cimentar un futuro sólido con base a las experiencias del pasado y del presente, pero que al mismo tiempo, el modelo por aplicar tiene que surgir como producto de una técnica matizada por nuestras peculiaridades y no como el ciego y fatal trasplante de un modelo cuya operación puede ser más o menos satisfactoria en otro medio, pero que por necesidad fracasaría en el nuestro.
14. México cuenta con todos los elementos necesarios pa

ra elaboración e institucionalización de la Ley y la implantación, en su caso, del Servicio Civil de Carrera.

15. La movilización del personal con nivel medio y superior, dentro de la Administración Pública Mexicana, generalmente ha respondido a compromisos políticos, recomendaciones, amiguismos y "compadrazgos", lo que ha repercutido en un gran costo a la sociedad mexicana.
16. El Servicio Civil de Carrera que se pretende instaurar, deberá evaluar primeramente, al personal que se vería beneficiado con la estabilidad en el empleo y si al momento de su instauración no comprobare tener los conocimientos teóricos prácticos para la realización de las funciones del puesto que se encuentra ocupando, deberá indemnizársele conforme a lo establecido en la Ley y dejar su lugar al personal que, conforme al procedimiento de méritos que se proyecta implantar, acredite ser el más apto para ocupar el puesto.
17. El nivel de Jefatura de Departamento, es en donde inciden la mayor operatividad dentro de la estructura orgánica de la Administración Pública, por lo que el otorgar estabilidad en el empleo hasta dicho nivel, además de garantizar la continuidad de es-

fuerzas para alcanzar las metas trazadas y la conservación de experiencias valiosas, se preserva para la Administración en su más alto nivel, el derecho y la flexibilidad de designar a sus colaboradores para la dirección y conducción de acciones.

18. El Servicio Civil, desde un punto de vista operativo, requiere del establecimiento de un organo central con un nivel jerárquicamente alto y con apoyo político suficiente para el desarrollo de sus atribuciones, para que garantice la vigencia de las normas políticas y procedimientos.
19. Independientemente de la inamovilidad que se otorgue al trabajador que ingrese al servicio, deberá incorporarse al sistema de calificación de actuación, estimulándose con compensaciones adicionales en función de su desempeño.
20. Resulta indispensable para la instauración del Servicio Civil, una unificación legislativa, cuando menos para el sector central, que permita una interpretación concreta a las diversas disposiciones que en materia de administración de personal al servicio del Estado, existe en la actualidad.
21. El principio de estabilidad en el empleo encontrará su máxima expresión al otorgársele, de acuerdo a lo

que se pretende instaurar en el Proyecto de Ley, al proporcionársele de manera absoluta al trabajador - de carrera y con sus limitantes -justificadas- para el trabajador de libre nombramiento o remoción.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, S.A., 5a. Ed., México, 1985.
2. Arias Galicia, Fernando. ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS, Edit. Trillas, S.A. de C.V., 2a. Ed., México, 1983.
3. Bielsa, Rafael. DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. La Ley, 6a. Ed., Buenos Aires, Argentina, 1964.
4. Carrillo Castro Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, Edit. INAP, 2a. Ed., México, 1975.
5. Castelazo, José R. TECNICAS Y ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACION DE PERSONAL PUBLICO, Edit. INAP, 1a. Ed., México, 1985.
6. Chávez Alcazar, Margarita. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA, s.e., México, 1985.
7. De Buen L., Néstor. DERECHO DEL TRABAJO, Edit. Porrúa, S.A., Tomo II, 5a. Ed., México, 1983.
8. De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Edit. Porrúa, S.A., Tomo I, 6a. Ed., México, 1980.
9. Duhalt Krauss, Miguel. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN EL SECTOR PUBLICO. UN ENFOQUE SISTEMICO, Edit. INAP, 1a. Ed., México, 1972.
10. Duhalt Krauss, Miguel. UNA SELVA SEMANTICA Y JURIDICA, Edit. INAP, 1a. Ed., México, 1977.
11. Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, S.A., 15a. Ed., México, 1973.
12. Gómez, Gottschalk y Bermúdez. CURSO DE DERECHO DEL TRABAJO, Edit. y Dist. Cárdenas, Tomo I, 1a. Ed., s.l., 1979.
13. Guerrero, Euquerio. MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO, Edit. Porrúa, S.A., Undécima Ed., México, 1980.

14. Guerrero Orozco, Omar. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA, Edit. Harla, S.A. de C.V., 1a. Ed., México, 1984.
15. Hansen D., Roger. LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Tr. Clementina Zamora, Edit. Siglo XXI Editores, S.A., 4a. Ed., México, 1974.
16. León Portilla, Miguel. ANTOLOGIA DE TEOTIHUACAN A - LOS AZTECAS, Fuentes e Interpretaciones Históricas, U.N.A.M., 2a. Ed., México, 1972.
17. Marshall E. Dimock y Gladis O. Dimock. ADMINISTRACION PUBLICA, Tr. Agustín Barcena, Edit. Unión Hispánica Americana, 3a. Ed., México, 1967.
18. Orozco, Jorge Enrique. PROCESO PRACTICO DEL RECLUTAMIENTO Y SELECCION DE PERSONAL, Edit. COMPARMEX, 1a. Ed., México, 1980.
19. Pichardo Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, Tomo 2, Edit. INAP-CONACYT, 1a. Ed., México, 1984.
20. Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO I, Edit. Porrúa, S.A., Novena Ed., México, 1979.
21. Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Edit. Porrúa, S.A., 3a. Ed., México, 1975.

OTRAS FUENTES

1. Dirección General del Servicio Civil. ESTUDIO COMPARATIVO DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
2. Dirección General del Servicio Civil. PROYECTO PARA LA INSTAURACION DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.
3. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. HISTORIA DEL MOVIMIENTO SINDICAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, 1a. Ed., México, 1983.
4. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. TESTIMONIOS HISTORICOS, 1a. Ed., México, 1982.
5. Instituto Nacional de Administración Pública. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA 14-18, Edit. - INAP, 1a. Ed., México, 1984.
6. Instituto Nacional de Administración Pública. PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, 1984-1985, Primer Módulo Estado y Administración Pública, Apuntes de Clase -- del Lic. Regulo Cortes Lázaro.
7. Instituto Nacional de Administración Pública. PROGRAMA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION DE PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, 1984-1985, Tercer Módulo, El Servicio Civil de Carrera, Apuntes de Clase de la Lic. Laura Fuentes Díaz.
8. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. GLOSARIO DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS, 1a. Ed., México, 1984.

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLIBICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. Edit. Porrúa, S.A., 78a. Ed., México, 1985.
2. LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Tureba Barrera, Edit. Porrúa, S.A., 21a. Ed., México, 1986.
3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por el Lic. Juan B. Climent Beltrán, Edit. Esfinge, 2a. Ed., México, 1984.
4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación, México, 1983.
5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Diario Oficial de la Federación, México, 1985.
6. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tomo XXV.
7. Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1983, Edit. Porrúa, S.A., 12a. Ed., México, -- 1983.