

Nº 39
REV.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



***EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
Y LA PROBLEMÁTICA PARA SU
IMPLANTACION EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA***

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

MARIA DE LOURDES MORENO YOMOGUITA



MEXICO, D.F.

JUNIO, 1992.

FALLA DE ORIGEN



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 SERVICIO CIVIL DE CARRERA
Y LA PROBLEMATICA PARA SU
IMPLANTACION EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA**

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO 1

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN LA EPOCA COLONIAL

1.1	El Juicio de Residencia.	1
1.2	El Montepío.	5
	1.2.1 Montepío de Ministros.	6
	1.2.2 Montepío de Oficinas.	7
1.3	Situación de la Burocracia a finales de la Colonia.	9
1.4	Conclusión.	10

CAPITULO 2

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SIGLO XIX

2.1	Marco Jurídico.	
	2.1.1 La Constitución de 1812 y el Decreto Constitucional de 1814.	13
	2.1.2 La Constitución de 1824.	16
	2.1.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836.	18
	2.1.4 Las Bases Orgánicas de 1843 y Acta de Reformas de 1847.	19
	2.1.5 La Constitución Federal de 1857.	20
2.2	Los Teóricos.	22
	2.2.1 Lorenzo de Zavala (1828)	23
	2.2.2 José María Luis Mora (1837)	27

2.2.3	Mariano Otero (1847)	30
2.2.4	Alberto Díaz Rugama (1887)	33
2.2.5	Francisco Bulnes (1889)	35
2.3	La Preparación de los Funcionarios y Empleados Públicos.	38
2.4	Estabilidad y Beneficios para los funcionarios y empleados públicos.	
2.4.1	Disposiciones referentes a la declaración de cesantías.	39
2.4.2	Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana.	40
2.4.3	Propiedad de los Empleos.	40
2.4.4	La Amovilidad de los Empleados.	45
2.4.5	El Banco de los Empleados.	46
2.5	Conclusión.	48

CAPITULO 3

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SIGLO XX

3.1	Marco Jurídico.	51
3.2	Proyectos y Leyes de Servicio Civil.	
3.2.1	Ley del Servicio para el Estado de San Luis Potosí.	55
3.2.2	Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil.	56
3.2.3	Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación.	59
3.2.4	Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas.	72
3.3	Instituciones Importantes en el Servicio Civil.	
3.3.1	La Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP).	76
3.3.2	La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO).	78

3.3.3	La Escuela de Administración Pública (EAP).	79
3.4	Autores del Siglo XX.	
3.4.1	Lucio Mendieta y Nuñez.	83
3.4.2	Autores Diversos.	89
	A. Definición.	89
	B. Características.	91
	C. Condiciones.	93
3.5	Conclusión.	96

CAPITULO 4

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO Y SU DESARROLLO A PARTIR DEL SEXENIO 1982-1988

4.1	Consideraciones.	100
4.2	La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	104
	A. Responsabilidad Política.	107
	B. Responsabilidad Penal.	107
	C. Responsabilidad Administrativa.	108
4.3	Desarrollo de Acciones.	
4.3.1	Acciones de 1982 a 1983.	109
4.3.2	Acciones de 1983 a 1984.	113
4.3.3	Acciones de 1984 a 1985.	115
4.3.4	Acciones de 1985 a 1986.	119
4.3.5	Acciones de 1986 a 1987.	121
4.3.6	Acciones de 1987 a 1988.	123
4.3.7	Acciones de 1988 a 1989.	124
4.3.8	Acciones de 1989 a 1990.	126
4.4	Problemática de Instauración.	128
4.5	Conclusión.	131

BIBLIOGRAFIA	135
---------------------	------------

INTRODUCCION

El estudio en administración de personal público reviste importancia por ser una área que influye notablemente en el funcionamiento de la administración pública. En este contexto y enfatizando que la función pública está en crisis como producto de una organización fragmentada, desprofesionalizada e ineficiente, se considera necesario actualizar los instrumentos de la administración de personal para modificar la situación y hacer operativas y congruentes las políticas que el gobierno marque sobre la materia.

En este sentido, una de las políticas relacionadas con el personal al servicio del Estado se da dentro del Programa de Modernización Administrativa del régimen de Miguel de la Madrid, con el que se pretendió elevar la eficiencia del servidor público a través de un programa de adiestramiento con objetivos y metas institucionales eficaces. Esto implicó afirmar que se dio la instauración del Servicio Civil de Carrera.

Así pues, el objetivo de esta investigación es el análisis de la situación actual del personal público mexicano, a través de estudiar el desarrollo de la instauración de un Servicio Civil de Carrera y los efectos que se dan en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) tomando en cuenta el contexto político, administrativo y social, para concluir si verdaderamente existe o no el Servicio Civil de Carrera en México.

El objeto de nuestro estudio es el análisis de las posibilidades reales para la instauración del Servicio Civil de Carrera en México; destacando el mérito propio como elemento primordial, la eficiencia y honestidad del servidor público para realizar una carrera al servicio del Estado, ofreciendo continuidad, estabilidad y profesionalidad en las tareas gubernamentales.

Por lo anterior, se presenta que en nuestro país no hay una administración de personal de manera integral en el Sector Público y se observa que sólo se han dado acciones de improvisación e ineficiencia que conllevan a la corrupción. Así, para establecer un Servicio Civil de Carrera que mejore la situación se ve la integración de un sistema normativo, la organización de la estructura administrativa y la consecución de acciones para su instrumentación; pero se concluye que ello no ha implicado logros significativos en la medida en que significaría la ruptura del sistema político

y administrativo de gran arraigo, viciado y difícil, aunque no imposible, de cambiar.

En el desarrollo de la investigación se hace historia debido a que se retoma, en el Capítulo 1, el Juicio de Residencia aplicado en la Época Colonial, así como de instituciones en el caso del Montepío y la situación de la burocracia en esa época, así se presenta como antecedentes la época colonial puesto que se ven aplicables rasgos característicos de un Servicio Civil de Carrera.

En el Capítulo 2 se da continuidad al estudio, exponiendo la situación dada en el Siglo XIX, el desarrollo del Marco Jurídico, el estudio de los Teóricos que a través de su obra dan a conocer la problemática del personal público en la época y las condiciones en las que se desarrolla la burocracia con documentos importantes como el de propiedad de los empleos, la amovilidad de los empleados, entre otros.

En el Capítulo 3 se analiza el siglo XX, siendo relevante en el Marco Jurídico los proyectos y leyes del Servicio Civil, base y fundamento a considerar y que se quedó en el tiempo y no se han vuelto a retomar para consolidar una Ley. Se hace una relación de instituciones significativas para el empleado público, como lo son la Confederación Nacional de la Administración Pública y la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales; asimismo el resaltar, con base en que el servidor público debe ser profesional (significando preparación académica y desarrollo laboral), la existencia de un Instituto de Administración Pública que esté en vinculación con todas las universidades o escuelas que impartan una carrera que prepare al empleado público.

Cabe destacar que se consultaron los escritos en *versión original* por lo que se encontrará que en varias de las citas se conservó el estilo y ortografía correspondiente a la época. Es aquí donde expreso mi agradecimiento, de manera especial, al Dr. Omar Guerrero Orozco por haberme dado la oportunidad de tener acceso a estos documentos que forman parte de su valiosa biblioteca y, de esta manera, conocerlos para enriquecer esta investigación.

Así también, en este tercer capítulo, se identifican la definición, características y condiciones de un Servicio Civil de Carrera para nuestro país estudiando a diversos autores, de los que destaca Lucio Mendieta y Nuñez debido a que su obra ofrece un amplio análisis de la burocracia mexicana y

estudios específicos del marco jurídico del personal al servicio del estado. Esto nos sitúa en el cómo debe ser el sistema de carrera en México.

Finalmente, en el capítulo 4 se desarrollan las acciones realizadas durante el periodo de Miguel de la Madrid en cuanto al mejoramiento técnico-administrativo, por ejemplo: catálogo de puestos, tabuladores uniformes, reglamento único de escalafón, incluyendo hasta el año de 1990. En comparación a lo expuesto con anterioridad y lo que en este apartado se ve lo realizado en materia de una gestión de personal, se concluye que no son suficientes todas estas acciones para decir que se ha establecido el Servicio Civil de Carrera en la administración pública mexicana.

Lo importante es que se conoce el contexto político en el que está tratándose de instaurar el Servicio Civil de Carrera. Reflejo de esto es que se depende de la relación establecida entre la Dirección General del Servicio Civil de Carrera y la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado para que no se den problemas en los mecanismos de instrumentación y regulación del personal público (como podría darse en la selección y reclutamiento de personal).

En síntesis, se puede afirmar que la instauración de un Servicio Civil de Carrera en México, como proyecto importante en la Administración de Personal Público, no desaparece los problemas de corrupción y burocratización; de igual forma, no asegura la satisfacción adecuada, oportuna y eficiente de los servicios públicos, por lo que su consolidación no se identifica, hasta el momento, como posible.

CAPITULO 1

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO EN LA EPOCA COLONIAL

En la identificación de un sistema de carrera o Servicio Civil, se hace necesario el buscar en el pasado elementos que se relacionen con las características y condiciones de este sistema y, en consecuencia, presentarlos como Antecedentes del Servicio Civil.

En atención a lo anterior, se considera que en la Epoca Colonial puede iniciarse el estudio de lo que actualmente es la burocracia mexicana y de la posibilidad de hacer una carrera dedicada al servicio público. De manera más específica, se exponen a continuación dos elementos trascendentales para el desarrollo de un sistema de carrera: la responsabilidad de los funcionarios por el puesto que se les designaba y la seguridad.

La responsabilidad, como característica primordial, se hizo efectiva a través del nombrado **Juicio de Residencia**. Este juicio implicó actitudes, por parte del funcionario al que se le aplicaba, que destacan como complemento al principal y se relacionan con su moral y su eficiencia en el cargo a ejercer; por lo que es importante entender su funcionamiento y desarrollo.

En lo concerniente a la seguridad se presenta el Montepío como institución innovadora en cuanto al fin con el que se estableció y que responde a la preocupación constante del funcionario público: que trabajar para el sector público trajera como beneficio que a la falta de éste, por muerte, su familia continuara recibiendo apoyo en lo económico para subsistir. Cabe destacar que los documentos que se consultaron son originales, por lo que se respetó la ortografía usada en esa época.

1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA

El *juicio de residencia* o sencillamente residencia, desde el aspecto del derecho procesal, era la cuenta que tomaba un juez a un funcionario público, es decir, a un corregidor, alcalde mayor o cualquier otra persona que ejerciera un cargo público de la administración, y los actos desempeñados de

su oficio durante el tiempo en que estuvo a su cargo, realizándose esta exigencia al término de su gestión.

La denominación de este juicio surge del tiempo y lugar en el que el funcionario público debía establecerse, esto es, residir obligatoriamente en el sitio donde ejerció su oficio; de esta manera se facilitaba la investigación que se llevaba a cabo sobre el manejo y cumplimiento de su cargo.

Así, el juicio de residencia se identifica como un mecanismo de control de poder, considerándose el más importante de la época colonial. A través de este juicio se limitó el poder de los funcionarios públicos y se intentó controlar la corrupción y proteger las garantías individuales. Es, por lo tanto, que este proceso cubre la posibilidad de llevar a cabo el correcto funcionamiento de los diferentes organismos administrativos y judiciales.

Mariluz Urquijo al estudiar este tema encuentra que los juicios no sólo se pudieron promover al finalizar la administración de un cargo, sino que podían llevarse a cabo en cualquier momento; por ejemplo, en la situación de tener un puesto permanente el juicio se realizaba periódicamente. El funcionario que no se ajustaba a los lineamientos y no respondía al deber de presentar su correspondiente *informe* no ocupaba un nuevo oficio sólo hasta someterse al juicio de residencia.

Esta institución es de origen castellano; en la época colonial se dio su desarrollo y, posteriormente, llegó a amoldarse a los intereses de los grupos impulsores de las nacientes repúblicas liberales americanas en el siglo XIX.

El juicio de residencia constaba de dos partes:

- 1) La investigación de oficio de la conducta del funcionario residiendo. En este paso la parte activa es el juez puesto que participaba directamente y averiguaba lo necesario para poder analizar la función de la persona a quien se le promovía el juicio;
- 2) La recepción de quejas y demandas que presentaban los particulares considerados como *ofendidos*, esto con la finalidad de cubrir y satisfacer los agravios y vejaciones que habfan recibido por parte del enjuiciado.

Fue así como se tuvo bajo control las acciones de las personas que ocupaban un cargo y, consecuentemente, se dificultaba el enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios públicos. Por su parte, la Corona, órgano supremo de poder en la época colonial, ejerció una vigilancia constante sobre el personal destacado en sus dominios.

El juicio se aplicaba tanto a quien realizaba el residenciado principal como a sus funcionarios subalternos que desempeñaban un cargo durante el periodo en que ejerció el titular y efectuándose, como ya se expuso, en el lugar donde el residenciado desempeñó su oficio.

El proceso del juicio de residencia se llevaba a cabo ante un juez especial el cual era designado por el presidente del Consejo de Indias, siempre y cuando la realización del juicio se avocara a una persona que ocupara un puesto de provisión real. En cambio, los virreyes, presidentes o gobernadores acudían a la Audiencia. Se analizaba no sólo el desempeño de su labor sino también su vida privada y moralidad.

Lucio Mendieta y Nuñez explicó, a este respecto, que el juicio de residencia era dado a conocer por un Juez especialmente nombrado para el caso; y señalaba que el nombramiento correspondía siempre a la autoridad superior del residenciado. Por ejemplo, para tomar residencia al Virrey, el Rey se encargaba de nombrar al Juez respectivo, y si no en su lugar lo nombraba el Consejo de Indias; para los funcionarios inferiores el nombramiento correspondía a la Audiencia, a los Virreyes, o a los Gobernadores, de acuerdo con las leyes.

Así también, indicó que el juicio de residencia se "instruía cuando el funcionario terminaba su encargo o era removido de su puesto, en otras palabras, al terminar sus funciones"¹; por lo que los funcionarios al saber que se les aplicaba a todos el juicio, procuraban desempeñar sus labores dentro de los límites de moralidad y justicia que eso implicaba. Pero, el autor hace la anotación de que el juicio de residencia no fue de *absoluta* eficacia pues a pesar del juicio hubo varios virreyes inmorales.

El juicio iniciaba cuando el juez a cargo hacía el anuncio, y por medio de edictos se daba a conocer en todo el territorio sometido a la jurisdicción del funcionario enjuiciado; con esto, se invitaba a la población, tanto españoles como indios, a presentar cualquier demanda que tuvieran contra el residenciado y sus auxiliares dentro de un plazo establecido.

Así, se continuaba con la investigación y con ello el juez, que es la parte secreta, solicitaba información del funcionario público a los organismos oficiales, revisaba documentación pública, examinaba y entrevistaba testigos

¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*; p. 58.

y, finalmente, llegaba a recibir denuncias anónimas; esto denota que la prueba testimonial se consideraba importante para el proceso.

Es entonces que en esta fase, el juez proseguía con la investigación de manera directa dando entrada a las querrelas de los agraviados, que son la parte pública, los cuales tenían que prestar fianzas y que perdían en caso de no probar lo que decían, de esta manera se evitaban falsas acusaciones y rencillas personales que en un momento dado desvirtuarían el juicio.

Ya una vez recabada toda la información y analizada, el juez formulaba los cargos concretos y se daba traslado al residenciado para su defensa. Finalmente, el juez dictaba sentencia: absolutoria o condenatoria. Cuando era el segundo caso se imponía al residenciado la pena de:

- 1) Una multa;
- 2) la inhabilitación temporal o perpetua para el ejercicio de su oficio; o
- 3) el traslado y destierro.

La pena se aplicaba de acuerdo a la falta cometida y según el criterio del juzgador. Al dar la sentencia definitiva era cerrado el caso y no se podía volver a tocar.

Se identifican 2 objetivos fundamentales del juicio de residencia:

- 1) Evitar la corrupción y conseguir entre los funcionarios públicos un equilibrado nivel de honradez en los cargos que ocupen de la administración indiana, para beneficio de la comunidad y de la Corona misma.
- 2) Proteger los derechos de los particulares frente a la administración pública, evitando los abusos de poder de los funcionarios.

El juicio de residencia fue, en el largo período de vigencia que tuvo en las Indias, una institución muy controvertida. Se dan opiniones en contra a su verdadera finalidad puesto que algunos lo consideraban como un proceso inútil, corrompido y pernicioso, debido a que en múltiples ocasiones dio lugar a reclamos y peticiones producto de envidias y querrelas personales. Asimismo, en muchos casos el excesivo rigor con el que se manejaba limitó la autonomía y creatividad de buenos y competentes funcionarios.

Las opiniones a favor de su funcionamiento marcan que el juicio de residencia era una medida de fiscalización constituida por balances minuciosos que reflejan el nivel moral y político de los funcionarios de las Indias. Así, por ejemplo, José Barragán apunta que "la residencia, en última instancia, representaba un certificado de buena conducta, de honorabilidad en

el desempeño del correspondiente oficio, requisito indispensable para ocupar uno nuevo¹².

A su vez, podía verse, a través de las diversas residencias por las que pasaba una persona con cargos oficiales, las tentaciones a las que había sucumbido, sus defectos y virtudes, puesto que se le daba seguimiento al desarrollo de su trabajo; se observaba, en suma, los altibajos de su carrera.

En síntesis, se dice que el juicio de residencia es un medio de control de la corrupción y de los excesos de poder que se daban en la administración indiana.

El estudio de los juicios de residencia, en México, actualmente forma parte importante de una fuente de conocimiento de la realidad político-social novohispana, y se considera que debe tomarse en cuenta para la solución de problemas derivados de la necesidad de controlar y contener los abusos, ambiciones e injusticias de los funcionarios públicos:

Por último, cabe destacar la importancia de la residencia como una institución de profunda estabilidad popular, en cuanto se afirma que: "Ocasionalmente servía para consolidar el poder central, y no debe olvidarse que la posibilidad que brinda a los gobernados el exigir al funcionario cuenta de sus actos, es una forma de *gobierno del pueblo*"¹³.

1.2 EL MONTEPIO

En la segunda mitad del siglo XVIII se identifica una institución que se relaciona con los funcionarios y empleados públicos de la Nueva España: El *Montepío*. De interés particular son el Montepío de Ministros y el de Oficinas pues son parte importante en la administración de personal que se llevó a cabo por parte de la Corona en sus territorios del continente americano.

¹² Barragán, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; p. 31.

¹³ Mariluz Urquijo, José María. Ensayo sobre los Juicios de Residencia; p. 296.

1.2.1 Montepío de Ministros

Se estableció en virtud de real orden el 20 de abril de 1765. En un escrito hecho por el Baylío Frey D. Julián de Arriaga el 16 de Abril de 1770, se señala que de acuerdo al reglamento dispuesto e implementado el primero de Junio de 1767 para régimen y gobierno del montepío de ministros de audiencia, tribunales de cuentas y oficios de real hacienda que sirven en las provincias del virreinato, y tomando en cuenta los informes que el Rey hizo con respecto a distintos recursos de partes y varias dudas que surgieron, S.M. mandaba extender y aprobar un nuevo reglamento del montepío para ministros y en el que se incluía, además de las provincias del virreinato, las Islas de Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico.

La explicación que dio el Rey en relación a la necesidad del montepío para este tipo de funcionarios públicos fue que: "Habiendo observado desde mi ingreso á estos dominios la moderada dotacion que en lo general tenían los ministros de justicia de dentro y fuera de la corte, y el desamparo en que por su muerte quedaban sus pobres familias, concebí desde luego el designio de mirar muy particularmente por este benemérito y respetable cuerpo, fijándole cómoda dotacion, y estableciéndole monte de piedad, á ejemplo del de los militares, con que asegurase la asistencia y amparo á sus viudas y huérfanos"⁴.

De esta forma, el reglamento enviado por el Rey tenía los capítulos siguientes:

Capítulo 1º.- Que se refería a los *Fondos y caudales del monte*. En este apartado interesa en particular el artículo 12 en el cual se indicaba que tenían derecho al monte, y se les admitía a los descuentos en México: "a los oidores, fiscales y alcaldes del crímen de mi real audiencia: los contadores mayores y de resultas; los ordenadores y el archivero; los tres oficiales reales de aquellas cajas matrices; y todos los demas del distrito del virreinato. La real audiencia de Guadalajara, incluso su alguacil mayor respecto de no ser allí este empleo hereditario: el superintendente, contador y tesorero de mi real casa de

⁴ Fonseca, Fabian de y Carlos de Urrutia. *Historia General de Real Hacienda*; p. 100.

moneda de México: el director general de aduanas. El superintendente ó administrador general, contador principal y el del viento, y tesorero del ramo de alcabalas, barlovento, viento y pulques de la real aduana de México: los contadores generales de los ramos de alcabalas del reino, tributos y azogues⁵.

Capítulo 2º.- Señalaba las *Pensiones del monte* y los casos y circunstancias en que tienen lugar. En los artículos 1 y 2 estaba apuntado que las viudas o pupilos de los ministros u oficiales que tenían derecho al monte, se les daba la cuarta parte del sueldo que gozaban sus maridos o padres, de acuerdo a la plaza que sirvieron durante sus días, y no se tomaba en cuenta comisiones, sobresueldos ni ayudas de costas.

Capítulo 3º.- Que trataba *Del director y ministros del monte, de los protectores de las viudas y pupilos*, y de los cargos de todos. La junta del monte se componía de un director y cuatro ministros nombrados por el virrey de la Nueva España y explicaba las funciones de éstos.

Capítulo 4º.- Que desarrolla lo referente a la *secretaría, contaduría y tesorería del monte*, sus situados y cargos⁶.

1.2.2 Montepío de oficinas

Se creó a consecuencia de las soberanas decisiones del primero de Mayo de 1776 y veinte de Agosto de 1785; con la finalidad de ofrecer a los empleados en oficinas un beneficio igual al que gozaban los ministros, por lo que el rey determinó en la real cédula de diez de Mayo de 1776 que "por los que componían la junta de este monte, y algunos otros, con presencia del reglamento del de oficinas de Madrid, se formara otro separado y adecuado

⁵ *Ibidem*; p. 104.

⁶ Al final del documento se anota que: "este reglamento es copia del reglamento original. Dado en el Pardo, á 7 de Febrero de 1770.- Yo el rey.- D. Julián de Arriaga".

á las circunstancias del país, para que todos lograran los efectos de una idea tan útil y saludable¹⁷.

El reglamento contenía:

Capítulo 1º.- *Oficinas comprendidas en el monte.* Se enumeraban todas las oficinas y empleados, por lo cual resulta más sencillo indicar que en su artículo 3 se señalaba que no estaban comprendidos en el goce de este monte: los jefes de las oficinas que por su carácter y grado estuvieran en el del ministerio ó en el militar, ni los empleados en las oficinas nominadas cuyo sueldo no llegaba a cuatrocientos pesos; en consecuencia, estaban contemplados en el monte los empleados que no estuvieran en estos casos. Asimismo, se especificaba que tenía principio el monte desde el primero de Julio del año de 1784, a partir del que se tenía que cumplir lo observado y prevenido en ese reglamento.

Capítulo 2º.- *Pensiones del monte y sus circunstancias.* Este apartado daba a conocer que se les proporcionaría ayuda a las viudas, madres o pupilos de los empleados que trabajaban en las mencionadas oficinas, y que al tiempo de su muerte tenían plaza por reglamento ó planta, siguiendo la regla de proporción y que se hubieren llevado a cabo los descuentos correspondientes al empleado. El monto designado sería igual al que gozaban los familiares de los ministros, y era de una cuarta parte del sueldo que gozaban sus maridos ó padres en el puesto que estaba desempeñando en esos días, sin tomar en cuenta comisiones, sobresueldos ni ayudas de costa.

Del capítulo 3º al 6º se suscribió todo lo relacionado con el fondo del monte, su recaudación, así como la formación de la junta de dirección y ministros del monte, los protectores y sus encargos y, por último, de la secretaría, contaduría y tesorería del monte, sus situados y cargas¹⁸.

¹⁷ Fonseca, *op. cit.*; p. 152.

¹⁸ Al final del reglamento se lee: Fecho en el Pardo, á 18 de Febrero de 1784.- Yo el rey.- Por mandado del rey nuestro señor.- Antonio Ventura de Taranco.- Señalado con tres rúbricas.

1.3 SITUACION DE LA BUROCRACIA A FINALES DE LA COLONIA

La situación que se vivió en la Nueva España a finales del periodo colonial debe tomarse en cuenta para entender los cambios que se dieron durante el siglo XIX y, en particular, después de la guerra de independencia.

De este modo, se puede ver que en 1742 las decisiones que tomó la Corona con respecto a designar una gran Secretaría Virreinal "marcó el inicio de la profesionalización del sistema administrativo que se tenía en el periodo de los Habsburgo"⁹. Esta Secretaría organizó su trabajo y sus archivos con base a una clasificación temática: Asuntos de guerra, asuntos eclesiásticos, tabaco, etc. El énfasis que se dio en esta división por productos, en lugar de haber sido por regiones, fue la pauta para instaurar una política uniforme durante el periodo de las reformas borbónicas, a la vez que permitió la fácil asignación de las responsabilidades y los documentos a cada una de las secretarías ejecutivas de gobierno que surgieran después de la Independencia.

Durante la segunda mitad del siglo XVIII al surgir nuevos departamentos y profesiones, se estableció una burocracia profesional que implicó instaurar un sistema de administración de personal que mantuviera en alto la moral del empleado. Los burócratas coloniales promovieron el profesionalismo y el uso de una política consecuente en cuanto a uniformar procedimientos; pese a ello, el personalismo y el favoritismo jugaron un papel importante en lo relativo a la gestión de personal en los últimos años de la colonia, puesto que "las figuras imperiales usaron su autoridad y poder en favor de sus amigos y favoritos"¹⁰.

Asimismo, con la *Relación que corresponde al segundo conde de Revillagigedo, en el periodo de 1789 a 1794*¹¹: Se identificó que hubo una creciente complejidad del aparato burocrático, por lo que el Virrey manifestó la necesidad de mantener niveles jerárquicos definidos y homogéneos para el desempeño de las tareas; de este modo, se contempló la *homologación de los*

⁹ Arnold, Linda. *Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City; 1742-1835*; p. 6.

¹⁰ *Ibidem*; p. 119.

¹¹ Díaz Casillas, Francisco J. *La Administración Pública Novohispana*; pp. 105 y 106.

sueldos de los empleados para facilitar no sólo el pago sino las cuentas del gasto, así como la importancia de la definición de las funciones propias de cada puesto.

Igualmente, fue interesante cuando se dio a conocer que la Secretaría de la Superintendencia era una oficina de donde se emitían las órdenes que pusieron en movimiento la administración de los haberes reales y que extendió su operación a todos los ramos del gobierno y, principalmente, porque contaban con un *personal calificado y confiable*; en ese sentido, el Virrey señaló que era preciso garantizar los ascensos y los premios al trabajo desempeñado por ese tipo de empleados.

En lo relativo a la *escala de ascensos*¹², en un comunicado del virrey Revillagigedo dado el veinticinco de Mayo de 1791, éste respondió con un plan que autorizó la transferencia de jóvenes empleados competentes para posiciones ministeriales en los erarios regionales; los empleados de mayor edad y calificados los propuso para puestos ministeriales en la ciudad de México y el erario de Veracruz; y, los funcionarios ministeriales excepcionales los designó para posiciones de señores auditores en el Tribunal de Audiencia y en los puestos provisionales de intendentes.

Al final de la colonia, la mayoría de los burócratas se adherieron a los reglamentos de gobierno, politizándose ellos mismos mientras que promovieron el desarrollo de un sistema administrativo profesional. La ventaja que tuvieron al acatar las reglas fue que pudieron desarrollar sus carreras bajo políticas estables y procedimientos normales; es decir, los burócratas tuvieron su trabajo seguro y un lugar en el gobierno y sociedad, a pesar de sus bajos salarios pues lo que importaba más era el mantenerse en el trabajo por años.

1.4 CONCLUSION

En el desarrollo de este capítulo se presentan dos elementos que hay que conocer en la historia de México y que se relacionan con el tema del

¹² Arnold, *op. cit.*; p. 179.

Al respecto, la autora hizo la anotación de que en el dictamen general, en virtud de la real orden que instruyó el actual virrey sobre establecimiento de intendencias, se propuso también la escala por aptitud y sin atender a antigüedad.

Servicio Civil de Carrera. Con respecto al primero, el Juicio de Residencia, se expone que si bien fue reconocido como un mecanismo que estableció la Corona primordialmente para el control de poder, también se observa que se intentó tener un control más estricto sobre los funcionarios públicos pues no sólo implicaba evitar el enriquecimiento ilícito de éstos, sino que además conllevaba conocer el comportamiento y trabajo del residenciado a lo largo de su trayectoria en el desempeño de los diferentes puestos en los que hubiera estado.

Se habla, ciertamente de una institución que en su época pretendió evitar los problemas de una administración que actuaba a gran distancia de los órganos que detentaban el poder, como lo era el Rey, lo cual ya dificultaba el que se realizara con certeza total, con buen funcionamiento y que fuera confiable. Lo rescatable en todo esto es que este proceso presentó la posibilidad de llevar a cabo un correcto funcionamiento de los organismos administrativos, bajo la observación de los jueces y la participación de las personas que directamente se vieron afectadas por un mal servicio por parte de los empleados públicos.

Debe destacarse que en esa época la *moral* fue un término de constante uso que se interpretaba como las acciones justas aunadas a la honradez y a la buena disposición para ofrecer un buen servicio a la sociedad. Fue, por ende, que la existencia de este Juicio tuvo gran importancia en la medida que evitaba la corrupción y exigía un nivel de honradez en los funcionarios a quienes se les aplicaba.

Por otro lado, el segundo elemento es el Montepío que como se especifica existió tanto el de ministros como el de oficinas, cubriendo entonces tanto a funcionarios de alto nivel hasta los empleados que actualmente identificamos como de base en una oficina. El principal objetivo de esta figura fue asegurar el porvenir de las viudas e hijos de quienes aportaban parte de su sueldo para tener un *ahorro*, ofreciendo la seguridad y tranquilidad al trabajador de que su labor durante el trayecto de su carrera administrativa traería beneficios, en concreto cuando muriera, a quienes dependían de él económicamente.

Esta organización debe tomarse en cuenta para establecer un Servicio Civil, puesto que implica ofrecer a quien se dedica al servicio público un seguro y beneficios a futuro para su familia, siendo un estímulo para trabajar tranquilamente sin preocuparse en obtener más dinero por otros medios para

asegurar a los suyos. La existencia del montepío se reflejó en la conducta de la burocracia colonial, puesto que a pesar de percibir bajos salarios la seguridad que implicó éste y el hacer una carrera administrativa para obtener sus beneficios (de entre estos también estaban las pensiones) mantuvieron al empleado en su puesto.

La situación de la época a fines del siglo XVIII y muy próxima a la Independencia de México fue de que existió notablemente el *personalismo* y el *favoritismo* en cuanto al otorgar un cargo, y son dos aspectos que en pleno siglo XX sigue viéndose en la burocracia mexicana. Asimismo, se vió la necesidad de tener estabilidad en el trabajo, de homologar sueldos de una compleja clase burocrática y de definir las funciones propias de cada puesto.

Pese a que se dieron estas condiciones, poco a poco se trataron de resolver y de mejorar; por ejemplo: El Segundo Conde de Revillagigedo propuso garantizar los premios y ascensos al personal calificado y confiable; entonces, se empezó a tomar en cuenta una escala de aptitud para promover a los empleados.

En síntesis, desde el tiempo de la colonia se vislumbraron diversos problemas en la administración de personal pero también se buscó el remedio para resolverlos; por lo que, si se quieren eliminar varias de esas dificultades que en la actualidad persisten, cabría entonces hacer la propuesta de que hay que conocer primero la historia referente a estas cuestiones y analizarlas para posteriormente ubicarlas en la época actual y ofrecer las soluciones que vayan de acuerdo al propio proceso de desarrollo tanto de la administración pública como del sistema político mexicano.

CAPITULO 2

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX se dio un constante cambio de régimen constitucional en el país y a través de ellos se puede observar las normas referentes a los funcionarios y empleados públicos. Tomando en cuenta ello se hace una revisión del marco jurídico identificando la situación que se dio con respecto al personal público, destacando en cada una de las constituciones los puntos o artículos que hagan referencia a eso, y así poder distinguir las pautas que se han dado para establecer un sistema de servicio civil.

De igual forma, se da a conocer la situación de los empleados públicos, las condiciones de estabilidad, beneficios y su movilidad, por medio de la obra de cinco teóricos destacados en esa época y de documentos que facilitan el análisis. Cabe hacer la aclaración que se respetó la ortografía y redacción en las citas correspondientes a los testimonios para enriquecer este trabajo.

2.1 MARCO JURIDICO

2.1.1 La Constitución de 1812 y el Decreto Constitucional de 1814

La Constitución de 1812, también conocida como de Cádiz, fue anunciada y jurada por bando real en la capital del virreinato el 28 de septiembre de 1812. Se conformó de 10 títulos con 384 artículos.

De interés particular para el tema que se desarrolla es el Título III: *De las Cortes*, pues en su capítulo VII artículo 131 se establecen las facultades de las Cortes y que dice:

"Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos"¹.

En 1814 el Supremo Gobierno Mexicano, en sesión legislativa del 22 de octubre de ese año, fijó la forma de gobierno que debía regir a los pueblos de la América mientras que la Nación, libre de los enemigos que la oprimen,

¹ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Historia Constitucional 1812-1842; en México a través de sus constituciones. Tomo I; p. 322.

dictó su constitución, por lo que se tuvo a bien sancionar el **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**, que estuvo conformada por dos partes: La primera parte con 6 capítulos y la segunda con 22, teniendo un total de 242 artículos.

A continuación se apunta lo relacionado al tema de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, y lo concerniente a la existencia de un Tribunal de Residencia, siendo una herencia del régimen colonial que se dio en la Nueva España.

En el capítulo V: *De la Igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos* se contempló, en su artículo 26, que los empleados públicos debían funcionar temporalmente y el pueblo tenía el derecho para quitarlos de sus puestos proveyendo las vacantes por elecciones y nombramientos, conforme a la Constitución. Asimismo, en su artículo 37 se advirtió la libertad de los ciudadanos para reclamar sus derechos a los funcionarios públicos.

En el artículo 59, del capítulo mencionado, se estableció que los diputados --Supremo Congreso-- se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública y por los delitos de herejía², apostasía³, infidencia⁴, concusión⁵ y dilapidación⁶ de los caudales del Estado, entre otros delitos públicos.

En el capítulo X: *Del Supremo Gobierno*, se estableció en su artículo 149 que los secretarios de hacienda, guerra y gobierno, también se sujetarían

² Se define como "un antiguo y gravísimo delito que consistió en el desvío de los dogmas de la religión católica para profesar un culto diferente". *Diccionario de Sociología*. México; Fondo de Cultura Económica; 1984; p. 140.

³ "Acción de abandonar una doctrina, opinión o partido para entrar en otro". *Enciclopedia Salvat, Diccionario*. México; 1976; tomo 1; p. 236.

⁴ "Es la falta a la confianza y fe debidas a otro". *Enciclopedia Salvat, Diccionario*. México; 1976; tomo 7; p. 1794.

⁵ "Es el delito consistente en la exigencia arbitraria de derechos cometida por un funcionario público en beneficio propio y con ocasión del servicio a su cargo". *Diccionario de Sociología*. México; Fondo de Cultura Económica; 1984; p. 57.

⁶ "Acción de malgastar los bienes propios o los que uno tiene a su cargo". *Enciclopedia Salvat, Diccionario*. México; 1976; tomo 4; p. 1078.

al juicio de residencia y a cualquier otro que se promoviera, legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia, en el tiempo de su ministerio. El artículo 150 suscribió que de igual forma los empleados del gobierno se someterían al juicio de residencia, y únicamente en el tiempo de su administración podían ser acusados por los delitos que manifestaba el artículo 59 (que es lo referente a los diputados) y por la infracción del artículo 166 (se hace referencia a arrestos ilegales).

En el capítulo XVIII: *Del Tribunal de Residencia*, que incluía del artículo 212 al 223, se estableció que el tribunal se formaba con 7 jueces que el Supremo Congreso elegía, se señalaba la manera de seleccionarlos, el tiempo de duración de su función y el modo de organizarse.

En el capítulo XIX: *De las Funciones del Tribunal de Residencia*, abarcó del artículo 224 al 231, y de los cuales se pueden citar:

"Art. 224. El tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas de esta especie pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno, y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 225. Dentro del término perentorio de un mes después de erigido el tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna; antes bien se darán aquellos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Art. 226. Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses: y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados. Exceptuarse las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictare por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.

Art. 228. ...se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, ó el mismo Congreso las promoverá de oficio, y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha, o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo,

formará la causa, la sustanciará, y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

Art. 229. Las sentencias pronunciadas por el tribunal de residencia, se remitiran al Supremo Gobierno, para que las publique, y haga executar por medio del gefe, ó tribunal a quien corresponda: y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaria quedará archivado¹⁷.

Después de las constituciones presentadas, se dio la de 1824; pero antes de ésta cabe destacar que dentro del *Plan de Veracruz* dado el 6 de diciembre de 1822 por Santa Anna, se encuentra un apartado de especial importancia que dice:

"Décima séptimas.- para la provisión de empleos de todas clases, se atenderá sobre todo á los **méritos, talentos y virtudes** públicas de los sujetos á quienes hayan de conferirseles, fijando el Congreso las reglas necesarias al efecto; pero mientras se reune, sólo podrán darse provisionalmente aquellos que sean de absoluta necesidad ó conocida conveniencia"¹⁸.

Es así como se contempló, en las leyes que se acaban de observar, dos puntos importantes: el primero, relacionado con la responsabilidad de los empleados públicos, incluyendo a los Secretarios de Despacho, y estando consolidado con la presencia de un Tribunal de Residencia; el segundo, el exigirse calidad a los funcionarios públicos y por lo tanto se dio pauta a proveer de puestos a aquéllos que hicieran méritos y sobretodo que tuvieran las aptitudes necesarias para el cargo que se desempeñaría.

2.1.2 La Constitución de 1824

La Constitución Federal de los Estados-Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, estuvo integrada por 7 títulos y 171 artículos.

¹⁷ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. op. cit.; p. 361.

¹⁸ Enciclopedia "México a través de los siglos". Historia del Virreinato; p. 87.

En el título 3º *Del Poder Legislativo*, la sección 5ª hacía referencia a las facultades del Congreso General y dentro de las cuales se señalaba:

"23ª. **Crear ó suprimir empleos públicos** de la federación, señalar, aumentará ó disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.

24ª. **Conceder premios y recompensas** á las corporaciones ó personas que hayan hecho grandes servicios á la república, y decretar honores públicos á la memoria postuma de los grandes hombres"⁹.

En el título 4º *Del supremo poder ejecutivo de la federación*, en su sección 4ª señala las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades. Con respecto a sus atribuciones el artículo 110 contempló:

"4ª Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho"¹⁰.

"7ª Nombrar los demas empleados del ejercicio permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose á lo que dispongan las leyes"¹¹.

"20ª Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de la federación infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa á tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo"¹².

Cabe señalar que el poder judicial de la federación residió en una Corte Suprema de Justicia y se encargó de llevar los juicios contra los empleados y funcionarios.

Se puede advertir, entonces, que en esta Constitución desapareció el Tribunal de Residencia y no se vió incluida una figura legislativa específica que fuera el instrumento a través del cual se juzgara a los empleados por su ineptitud o por otras causas, acciones u omisiones, que ocasionaran perjuicio

⁹ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. op. cit.; p. 479.

¹⁰ *ibidem*; p. 499.

¹¹ *ibidem*; p. 500.

¹² *ibidem*; p. 502.

a los intereses públicos fundamentales conllevando una sanción que, en dado caso, sería la destitución de su puesto o la inhabilitación de la persona que se encontrara en dicha situación. Se observa que la responsabilidad se circunscribió únicamente en la esfera penal, siendo tomados en cuenta los funcionarios públicos como cualquier otro ciudadano, más que por el tipo de puesto que tuvieran.

Como nota importante se tiene que el 16 de noviembre de 1824, el entonces primer presidente del México independiente: Guadalupe Victoria, expidió un decreto en el cual dio las bases para el arreglo de la hacienda pública, y en la que se declaró la "supresión de los montepíos de ministros y oficinas"¹³, entre otras acciones.

2.1.3 Bases y Leyes Constitucionales de 1836

Las Bases de la República Mexicana decretadas por el Congreso General de la Nación, el 29 de diciembre de 1836, incluyeron en la Segunda Ley, relativa al *Supremo Poder Conservador*, en su artículo 17 lo siguiente: "Este supremo poder conservador no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones"¹⁴.

En su Tercera Ley, *Del Poder Legislativo*, de sus miembros y de cuanto dice en relación a la formación de las leyes, se tuvo en su artículo 44 fracción XIV, que al Congreso General le correspondía crear o suprimir los empleos públicos, aumentar o disminuir los sueldos, y fijar las reglas generales para conceder retiros, jubilaciones y pensiones.

En la Cuarta Ley, se señaló la *Organización del Supremo Poder Ejecutivo*. En el artículo 15 se marcaron las prerrogativas del Presidente de la República, dentro de las cuales se indicó que podía nombrar libremente a los Secretarios del Despacho y removerlos cuando lo creyera conveniente. En el artículo 17 se le atribuyó al Presidente la posibilidad de dar retiros,

¹³ Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940; p. 57.

¹⁴ De la Torre Villar, Ernesto; González Navarro, Moisés y Ross, Stanley. Historia Documental de México; tomo II, p. 209.

conceder licencias y pensiones; asimismo, en la fracción XXIII de este artículo se apuntó que podía suspender a los empleados de la federación, infractores de las órdenes y decretos, hasta por tres meses y privarlos de la mitad de sus sueldos en ese tiempo; por lo cual debía *formar causa* a esos empleados para pasarlos al tribunal respectivo.

2.1.4 Las Bases Orgánicas de 1843 y Acta de Reformas de 1847

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable junta legislativa y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional; publicada por bando nacional el 12 de junio de 1843; Otorgaron a las Cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos oficiales o comunes y para erigirse en un Gran Jurado. Destacan los siguientes artículos:

"Título IV, *Del Poder Legislativo*:

Art. 65.- Facultades del Congreso:

XVI. Crear o suprimir toda clase de empleos públicos, aumentar o disminuir sus dotaciones y fijar las reglas generales para la concesión de retiros, jubilaciones y pensiones.

Título V, *Del Poder Ejecutivo*:

Art. 87.- Corresponde al Presidente de la República:

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.

VI. Nombrar los empleados y funcionarios públicos cuyo nombramiento no esté cometido a otra autoridad y en la forma que dispongan las bases y las leyes.

VIII. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, á los empleados de la federación infractores de sus ordenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa á tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

XII. Dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispongan las leyes"¹⁵.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*; pp. 415 a 418.

Lo que sobresale, con respecto a la responsabilidad de los empleados públicos, en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 es que se confirió, según señala Gonzalo Armienta¹⁶, a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si se daba lugar o no a la formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedían este fuero.

2.1.5 La Constitución Federal de 1857

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constitucional el día 5 de febrero de 1857, consagró su *Título Cuarto* a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos¹⁷.

Antes de citar este Título, cabe señalar que en el artículo 72 estaban las facultades del Congreso, dentro de las cuales tuvo la de crear y suprimir empleos públicos de la federación y el señalar, aumentar o disminuir los sueldos. Con respecto a las facultades y obligaciones del presidente, éste podía: "Nombrar y remover libremente a los secretarios del 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 o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes"¹⁸.

TITULO IV

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Art. 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por

¹⁶ Armienta Calderón, Gonzalo y et. al. *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*; p. 24.

¹⁷ Esta Constitución se transcribe completa en lo referente a los puntos que interesa, pues es la base para la legislación, reglamentos posteriores y la Constitución de 1917, de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.*; p. 621.

los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden comun.

Art. 104.- Si el delito fuere comun, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la accion de los tribunales comunes.

Art. 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusacion, la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El Jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposicion de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Art. 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Art. 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá cesirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Art. 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público¹⁹.

Este título se reglamentó en *la ley Juárez* y trató los delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación; se promulgó el **3 de noviembre de 1870**. En su artículo 1º, la ley Juárez estableció que: "Son delitos oficiales de los *altos funcionarios* de la federación: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo, federal y a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de

¹⁹ *Ibidem*; pp. 624 y 625.

garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad"²⁰.

Así también, se aclaró que los gobernadores de los estados sólo incurran en responsabilidad federal por omisión o inexactitud, en lo relativo a los deberes que les impongan la Constitución o leyes federales.

Este reglamento implantó el Juicio Político, "cuyo trámite y resolución queda dentro del ámbito del poder legislativo, al restaurarse por Reforma Constitucional del 13 de noviembre de 1874, la Cámara de Senadores, la cual sustituye a la Suprema Corte de Justicia en sus funciones de Jurado de Sentencia"²¹.

Finalmente, el **6 de junio de 1890** se expidió la ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal y que no alteró, en lo sustancial, el contenido de la ley de 1870²².

2.2 LOS TEORICOS

Para este siglo, el estudio de la burocracia se marca a través de 5 autores: Zavala, Luis Mora, Mariano Otero, Díaz Rugama y Francisco Bulnes, que con sus correspondientes obras dan a conocer la situación que prevalece en esa época ofreciendo una visión interesante a cerca del tema que nos incumbe.

El estudio de la burocracia en este periodo es importante, debido a que pasando de la etapa colonial a un México Independiente, las condiciones y situaciones en la administración pública, y en específico en el personal encargado de atenderlo, se dan en un momento en que el país todavía se encuentra influenciado de corrientes ideológicas extranjeras, y tiene que

²⁰ Del Val, Enrique. *La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*; en Revista de Administración Pública; 1984, N° 57/58; p. 80.

²¹ Armienta Calderón, Gonzalo. *op. cit.*; p. 27.

²² En el documento de Enrique del Val; *op. cit.*; p. 81.; señala como segunda ley relativa a las responsabilidades la Ley de 1896, citando a la obra de Antonio Carrillo Flores titulada: "La Responsabilidad de los Altos Funcionarios de la Federación".

encontrar una identidad nacional a través de las sacudidas y enfrentamientos con grupos que buscan un beneficio personal y no del país.

2.2.1 Lorenzo de Zavala²³

Su obra se ubica en el año de 1828, en específico: **Aspirantismo** fechado el 3 de abril, y **Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo** de abril 14.

El autor nos dice que el aspirantismo privaba a los ciudadanos de sus ventajas y aunado a este término identificó la parcialidad, como complemento a lo anterior, especificando que por ésta se niegan las ventajas a quien las merece. Ante esta observación, se cuestionó el tipo de hombre adecuado para ingresar a las filas del gobierno republicano incluyendo a los funcionarios.

Lo que se advirtió fue: La meta de un aspirante era colocarse en un empleo lucroso, sin tomar en cuenta su aptitud para desempeñarlo; con esta acción se perjudicaban las ventajas del verdadero mérito y, aún más, el servicio de la patria. Se vio entonces, que los hombres de *bien* no eran aspirantes, lo eran en el caso de prestarse a conseguir un empleo a través del manejo de intereses y arbitrios, y ver sólo: un buen sueldo y conexiones provechosas. Esto lo afirmó Zavala cuando expuso en su obra que: "No se hace caso de la virtud, se desatiende al mérito"²⁴.

²³ Nació el 12 de agosto de 1788 en Conkal, Yucatán. Fue un inquieto estudiante seminarista y se afilió a la Junta de San Juan, grupo liberal de lucha libertaria. Fundó el primer periódico que se editó en Yucatán. Fue diputado por su provincia a las Cortes españolas y, luego, diputado del Primer Congreso Constituyente de 1824; senador y gobernador del Estado de México en 1828.

La situación que se suscitó en su época, Zavala la describió desde un punto de vista muy claro puesto que tuvo la oportunidad de ser Ministro de la Hacienda Pública, conocer directamente lo que prevaleció en esta área y, en consecuencia, proponer alternativas de reorganización pues señalaba que las oficinas estaban en el "caos" total.

Rives Sánchez, Roberto. op. cit.; p. 60.

²⁴ Zavala, Lorenzo. *Aspirantismo y Parcialidad*. En *Obras*; tomo: *El periodista y el traductor*; p. 121.

Cuando menciona que el aspirantismo se presentaba acompañado, frecuentemente, de la parcialidad; el significado que dio a conocer el autor fue en referencia a la ayuda que tenía una persona de un partido para conseguir un cargo en el gobierno; esto corresponde también en cuanto menos mérito había en un aspirante, tanto más le era indispensable buscar apoyos para su colocación. Por ende, la parcialidad vino atada al compromiso, puesto que tan pronto como el aspirante obtenía el empleo debía retribuirle a sus amigos, haciendo a un lado la obligación y atendiendo el compromiso.

Así, los aspirantes débiles tenían necesidad de ser apoyados por los poderosos (que era la persona o grupo que lo había colocado), estableciéndose una relación dependiente, porque los poderosos también necesitarían de los aspirantes débiles para instrumentar sus maniobras: De esta forma se generó una cadena de aspirantismo en perjuicio de los buenos ciudadanos y de la sociedad.

En los puestos donde las colocaciones dependieron de un individuo o corporación, en concreto, se elegía al que aspiraba al bien particular de un individuo o de un grupo; y en la influencia en la que no dependía directamente la elección de éstos, se vio la preferencia a cualquier individuo de la sociedad, aunque éste no fuera apto y no se le reconociera mérito o virtud.

Zavala participó en convencer y hacer conciencia, demostrando que el aspirantismo y la parcialidad estaban en contra del sostenimiento de las instituciones, y al poco progreso que pudieran tener; esto redundaba en perjuicio de la Nación, pues era un mal que concernía a toda la sociedad mexicana. Señaló que estos vicios ocasionaron males de mucha trascendencia para la forma de gobierno; pues se identificó que el aspirantismo implicó corrupción y conseguir cargos públicos a través de la intriga, adulación, envilecimiento y moral²⁵ de quienes los deseaban.

En consecuencia, definió que el funcionario debía ser justo, prudente e imparcial y no tenía que prestar atención, para la selección de personal, a recomendaciones de cualquier tipo, sino que debía tomar en cuenta las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.

²⁵ "La moral relacionada con la rectitud o injusticia de conductas o acciones".
Diccionario de Sociología. *op. cit.*; p. 190.

Ante esto, afirmó que el país en donde el aspirantismo era el medio a través del cual se obtenían los empleos, se podía ver que los puestos estaban ocupados por los peores ciudadanos, debido a que llegaron a dichos cargos por medio de la intriga, adulación, etc. y, por consiguiente, eran países mal gobernados.

Un aspecto que destacó fue que hubo personas que aspiraron a un puesto en la mejor disposición posible y con el propósito de servir únicamente a su patria en ese empleo; pero durante el desempeño de su labor, la mayor parte de los que iniciaron bien continuaron y concluyeron mal. El problema entonces lo vislumbró en el aspecto de que al llegar al puesto se encontraron con sueldos malos, desde el inicio de la carrera administrativa hasta el fin.

Esto fue ocasionado, y lo justificó en esa época Zavala, debido a que se existía una mala educación y asociado a la idea de que sólo las carreras de los empleos, ciencias, y armas eran decentes y las demás, caracterizadas por ser labores donde se utilizaba más la fuerza y mano de obra de las personas, eran indecorosas para un hombre de principios, es decir, no eran propias de un individuo que tuviera una mínima educación escolar. Y por esto se tenía que convencer a la gente de que no sólo se daba el progreso personal por el camino de los empleos, sino que también existían otras labores de donde se podía obtener más provecho, hablando en términos de: ganancias monetarias, estabilidad, menos responsabilidad, sacrificios e incomodidades.

De esta manera, el autor opinó que para evitar el aspirantismo era necesario explicar a las personas que había diversas opciones para trabajar y vivir bien, y que la alternativa de realizar una carrera administrativa no era la única solución para vivir mejor.

En síntesis, el autor fundamentó que las posibilidades de ingresar a un puesto estaban abiertas para todos, pero que la virtud y la aptitud de las personas sería la diferencia para decidir quien merecía desempeñar un cargo público, y lo dice así: "Quédense el aspirantismo y la empleomanía para los gobiernos aristocráticos, en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar; y déjenos libres a las repúblicas en que la igualdad es la puerta, y la virtud la escala que conduce a la digna elevación sobre sus demás conciudadanos"²⁶.

²⁶ Zavala, Lorenzo. op. cit.: p. 134.

Algunas de las opciones para hacer a un lado este problema, recomendaba el autor, era despreciar a los aspirantes; cuando se hacía la petición del voto a favor de algún candidato, si éste no reunía los requisitos se debían excusar y mantener la puerta abierta a otro candidato que tuviera mejores aptitudes; es decir, rechazarlos de manera astuta y atraer a los candidatos idóneos.

El problema se complica cuando se ve que los mexicanos hacen compromisos no sólo personales sino de partido y, por ende, no se cumplen los compromisos con la vocación de servicio y sí se cumplen los que van contra la razón y la justicia. Esto también lo examinó Zavala y lo explicó señalando que el nuevo empleado se comprometía con otro individuo, o con una corporación, y nunca podría negarse a lo que éstos le pidieran con tal de evitar que se le juzgara injustamente y con la preocupación de perder el puesto.

Es así como relacionó que donde hubiera partidos y organismos que propiciaran situaciones como la anteriormente mencionada, existiría el aspirantismo y, por consiguiente, los vicios y la corrupción de costumbres. Con este parecer, Zavala planteó que los funcionarios de una república estaban comprometidos con la patria y con ellos mismos por lo que debían detestar a los partidos, los lugares y talleres en donde se diera cauce al fomento del aspirantismo.

Para que esto pudiera ser real, no se necesitaban leyes nuevas que colocaran a los funcionarios que rechazaban el aspirantismo contra los que lo favorecían; sino que bastaba únicamente la prudencia, la justicia y la imparcialidad de los funcionarios. Así, atacando directamente el problema, lo que lo rodea y fomenta también desaparecería; aquí el autor señaló principalmente la desaparición de los partidos de la siguiente manera: "El aspirantismo da la vida a los partidos, y el hacerlo infructuoso les ocasiona la muerte"²⁷.

²⁷ Zavala, Lorenzo. *op. cit.*; p. 139.

2.2.2 José María Luis Mora²⁸

En 1837 Luis Mora en su **Discurso sobre los Perniciosos Efectos de la Empleomanía** hizo una importante crítica a un problema de su época que se manifestaba en el error de interpretar la igualdad de los derechos como la multiplicación de los empleos por el hecho de que todo hombre, por la simple facultad de serlo, tenía posibilidad de ocupar un puesto público; bajo esta óptica se dio acceso a desempeñar cargos públicos a cualquier persona, como si la ignorancia ocupara el mismo lugar de la ciencia.

Tomando en cuenta este esquema, se dio la tendencia de los aspirantes a vivir a expensas de otros y se acrecentó con esto la empleomanía; es decir, aumentaron de manera progresiva los puestos públicos y se crearon nuevos empleos a qué aspirar, entonces la administración se convirtió en un campo abierto al favor y a las intrigas entre quienes son autoridad y los que sirven.

²⁸ Nació en octubre de 1794 en San Francisco Chumacero, Guanajuato. En el año de 1821, cuando México inició su vida independiente, Mora se inició como periodista en el semanario político y literario del cual era director don Blas Ossés; en ella escribió sus primeros artículos impregnados del nuevo pensamiento liberal que en aquellos tiempos resultaron temerarios. De esa manera resultó ser opositor de Iturbide en contra del cual escribió en los periódicos "El Sol y la Libertad". Destacó como ensayista político, logrando congregarse en su torno lo más selecto de la oposición, siendo designado diputado para la Cámara en el estado de México, en donde hizo gama de su conocimiento y preparación, por lo que Iturbide lo persiguió. En 1822 se afilió al partido Escocés asumiendo nuevamente la diputación del estado de México, siendo en esta ocasión en la legislatura constituyente.

Mora fue perseguido y tuvo que ocultarse; se expatrió en el año de 1834 y radicó en París. Sin embargo, no suspendió sus actividades y mantuvo activa correspondencia con los literarios de México, escribió en los periódicos y publicó en París sus dos libros principales: **México y sus revoluciones** y **Obras Sueltas**. En 1846 el propio Gómez Farfás lo nombró diplomático en Inglaterra.

Es así que Mora fue un brillante estudiante del Colegio de San Ildefonso, fue sacerdote y doctor en teología, de tendencias liberales; también abogado, periodista, diplomático, filósofo e historiador. Se le considera como el preclaro sembrador de las leyes de Reforma.

López de Escalera, Juan. **Diccionario Bibliográfico y de Historia de México**; p. 729. Cabe destacar que la situación que se vivió en el año de 1839 se caracterizó por la inmoralidad de algunos empleados, la codicia insaciable de los que hicieron su fortuna a expensas de la patria, de la corrupción de muchos jueces, y la existencia de malos empleados en Hacienda, que hicieron más notorio los problemas del país.

México a través de los siglos. op. cit.; tomo II, p. 447.

Mora afirmaba que los ciudadanos dependían del gobierno más de lo que debía ser y aumentaba en gran medida la influencia ministerial, por lo que se ponía en peligro las bases del sistema, resultado que se hacía general en una nación. En concreto, explicó que la empleomanía, debido a la creación de numerosos empleos, ponía a disposición de las autoridades que tienen el poder una gran masa de fuerza a la cual oprimirían y, en consecuencia, se rebajaba a los ciudadanos, desmoralizándose. Y no veían el problema que tenían puesto que no se entendía que "La verdadera libertad no consiste en mandarlo todo y vivir a expensas del tesoro público, sino estar remoto de la acción del poder y lo menos sometido que sea posible a la autoridad"²⁷.

Pero el autor aclaró que cuando el espíritu y las ideas populares que predominan en una nación son las de vivir y buscar la subsistencia a través de tomar en cuenta las posibilidades de empleo, estos se generarían en una gran medida y sin tomar en cuenta algún regulador o medida para evitar su expansión. Hasta los cuerpos legislativos decretarían su creación, y los ciudadanos presionarían a todas horas y por todos los medios que estuvieran a su alcance para que los representantes les ayuden a conseguirlos; así también las personas que ya laboraran en el gobierno aplaudirían una conducta para que se les proporcionara ascensos y nuevas colocaciones.

Los medios a través de los cuales los hombres consiguen tener influencia son: Los de la gratitud y las obligaciones que producen las gracias, favores y beneficios. Pero no solamente los que ocupan ya un puesto, sino también los que aspiran a obtener uno y que tienen esperanza de entrar a través de cualquier forma, se venden al gobierno; ocultan sus despilfarros y se prestan a la corrupción; se comienza halagando las pasiones y procurando la comodidad de algunos y se acaba por destruir la libertad de todos.

La burocracia es una herencia colonial, y en este aspecto lo que le interesó a Luis Mora es que antes fue una fuente de fortuna y prestigio debido a que la administración era privilegio de unos cuantos; pero la situación cambió en su época puesto que se consideraba el hecho de que

²⁷ Mora, José María Luis. Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía; En Revista de Administración Pública; 1982; N° 50; p. 62.

muchos tenían, no sólo la facultad, sino el derecho de tomar posesión de los cargos.

Así, cuando la multitud aspiraba a los puestos públicos y cada quien se creía con certeza el llegar a ocuparlos, se tornó indispensable la creación de nuevos destinos, es decir, de nuevos empleos que para ser sinceros no eran necesarios a la administración y lo único que se logró era perjudicar, con la producción de empleos, a la buena marcha de los asuntos del Estado.

Así lo manifestó Luis Mora: "Cuando los puestos de influjo y de poder han dejado de ser el patrimonio de algunas familias o clases; últimamente cuando se ha abierto la carrera a la virtud y el mérito admitiendo a todos los que sean aptos, sea cual fuere su clase y condición, al ejercicio de la autoridad, entonces es cuando más se corre ese riesgo"³⁰. No le puso mucha importancia en sí a la virtud y al mérito, sino lo que le preocupó fue la gran posibilidad de conseguir un cargo, por la oferta que existió.

Definió al *empleomano* como un ser adulator, que no tiene opinión propia, controla lo que dice y manifiesta sólo aquello que le conviene, en un momento dado cambia de opinión o de conducta, lo cual hace con gran facilidad, buscando su conveniencia. Esto ocurre porque la *empleomanía* ofrece una vida descansada a la persona que tiene un empleo; el empleado trabaja menos que un artesano o un labrador y las aspiraciones que tiene únicamente se dirigen a obtener algún ascenso y, en última instancia, llegar a jubilarse para dejar vacante su puesto a otro que lo pretenda.

Esta inclinación y preferencia por los empleos empobrece a una sociedad, puesto que destruye el carácter inventivo y emprendedor de una persona; esto se empeora cuando existe fuerza de trabajo apta para la industria pero ésta fuerza es utilizada por la administración pública, descuidando una opción productiva desde el momento en que se empeñan en emplearse en el gobierno.

Por eso —expuso Mora— no hay otra cosa tan contraria a la laboriosidad del hombre, que el deseo o la ocupación de los puestos; esto es, porque se les consideran, y son efectivamente, un medio de subsistir sin esfuerzos y pasar, sin problemas, una vida descansada.

Así, en su trabajo, se observa hasta qué punto la costumbre de vivir de sueldos destruye la capacidad de invención de un ser humano, y por lo tanto,

³⁰ *Ibidem*; p. 64.

su búsqueda a la perfectabilidad. La comodidad y resignación son de mayor peso en el hombre y, entonces, al no ser suficientes los empleos para cubrir tanta ambición se crearían continuamente más empleos entorpeciendo los movimientos de la sociedad y perjudicando el adelanto, hasta en lo económico, de un país.

En una repercusión global: La creación de empleos innecesarios requería de cuantiosas cantidades de dinero para generarlas, y éstas se podían hacer efectivas con el aumento de contribuciones ocasionando la destrucción de los capitales. Finalmente, afirmó: "no hay cosa que menos produzca que los empleos innecesarios, ni hay cosa que más aumente su creación que el aspirantismo y la empleomanía"³¹.

2.2.3 Mariano Otero³²

La obra de Mariano Otero se titula: **Consideraciones sobre la Situación Política y Social de la República Mexicana en el año de 1847**,

³¹ *ibidem*; p. 67.

³² Nació en Guadalajara, Jalisco, el 4 de febrero de 1817 y se distinguió como periodista, jurisconsulto, político y escritor de ideas liberales. Murió a los 33 años, fue orador parlamentario, ideólogo liberal, redactor del periódico Siglo XIX, diputado, senador y ministro de Relaciones Exteriores del presidente José Joaquín de Herrera en 1848. En 1849 fue senador de la República.

Autor de *Ensayos sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República*.

Diccionario Enciclopédico, EDAF; España; 1969; p. 344.

Situamos la época en la que elaboró su documento el autor y se identifica que el Estado mexicano había perdido casi la mitad de su territorio; el gobierno redujo su ámbito de operación; en tanto que la administración pública enfrentó la más aguda crisis de la historia: Los gobernantes demandaron su reorganización, pues la eficacia había desaparecido en detrimento del acente bienestar de la población.

El 14 de junio de 1848 se expidió la Ley que prohibió al gobierno disponer de los doce millones de pesos que debían entregar los Estados Unidos de América; asimismo, comprendió otras medidas económicas y de arreglo en la hacienda pública, dentro de las cuales destacó la facultad del ejecutivo para:

- a) Suprimir oficinas federales que considerase innecesarias.
- b) Reformar la planta de empleados de las diversas dependencias con el fin implícito de economizar en los gastos de administración.

Rives Sánchez, Roberto; op. cit.; pp. 114 y 115.

siendo este estudio reflejo de la situación del país, en ese tiempo y en todos los aspectos. Interés particular reviste la segunda parte de este trabajo en la que habla de los empleados, y aunque se trata de breves consideraciones, éstas son de gran utilidad por su precisión y acierto.

Al inicio Otero identificó a la "sociedad mexicana derrotada víctima de su falta de organización y su viciosa educación"³³. Siendo esta la visión con la que desarrolló el tema y, en específico, la situación de los empleados públicos.

Explicó que debido al constante desorden que existía en el gobierno, surgieron de manera abundante los empleos, consecuencia de corresponder a la recomendación de una u otra persona; se identificaron, también, las ideas ya planteadas por Zavala y Mora, cuando presentó que la empleomanía y el aspirantismo sobreviven hasta 1847.

En esa época, con respecto a la selección de los funcionarios, no se tomó en cuenta el mérito ni la honradez; y lo que destacó fue la recomendación de personas influyentes. Así se tuvo que: "De esa facilidad en conceder empleos, resulta que en las oficinas de las rentas públicas hay multitud de empleados que no solamente ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben ni escribir medianamente"³⁴.

Así también, en lo referente a lo incomprensible de ver que muchos empleados habfan hecho inmensas fortunas, tomó en cuenta la moralidad, puesto que se daba un abuso de la confianza que el gobierno depositaba en el empleado. Aunque la desmoralización de este grupo que trabajaba en el sector público, aunada a la conformidad por parte de la sociedad, provocó que nadie especulara a cerca de que un empleado que ganaba un sueldo *determinado*³⁵ comprara haciendas, decorara su casa con los más finos y costosos muebles y mantuviera a su familia con lujos extraordinarios.

Pese a esta desmoralización y a la ineptitud de la mayoría de los empleados, el gobierno no hizo nada para dar solución al problema.

³³ Otero, Mariano. Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847; tomo I; p. 95.

³⁴ *Ibidem*; p. 125.

³⁵ En esa época el sueldo, de los empleados que se menciona, era de 2 000 a 3 000 pesos anuales.

Conforme a las leyes que regían en la república, Otero explica en su trabajo, que el empleado al obtener su despacho del gobierno, aseguraba su lugar en el empleo como si recibiera una propiedad de la cual nadie, ni siquiera el mismo gobierno, podía quitarlo si no se presentaba la causa o el motivo por la cual lo despojaban de su cargo. Esto es: "Los empleados pueden hacer todo lo que les acomode, bien seguros de que jamás han de ser despojados de sus destinos"³⁶.

Otro aspecto que trató fue que en un sistema de república como el que imperó en ese tiempo, se designaban a los gobernantes sin consultar la opinión del pueblo, repercutiendo sensiblemente en la deficiente selección de personas para los puestos, ya que la falta de espíritu de servicio no les permitió ver como propósito el bienestar de la sociedad a la que rigen, sino que más bien respondieron a los intereses del grupo al que representan.

Por último, Otero indica que el número de empleados era excesivo, lo cual perjudicaba a la sociedad de manera general al extralimitarse en la creación y otorgamiento de empleos a parte de que este problema, junto con el complicado sistema de contabilidad, generaba altos costos al erario al emplear a más gente, llegando a ser de cuatro o cinco sueldos, y aunque solamente una persona cubriera el trabajo realmente se pagaba a dos o tres personas más. Es, por tanto, patente que en el gobierno "hay más empleados de los que se puede sostener"³⁷.

Cabe señalar, que en el documento hecho por Luis de la Rosa titulado: **Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**³⁸, el autor hizo referencia, aunque de un modo somero, a un punto importante relativo al personal público; éste era la preocupación de que todo el personal dedicado al servicio de la administración pública debía ser remunerado de tal manera que su sueldo o salario correspondiera al tipo de cargo que desempeñaba y a su capacidad e instrucción necesaria para poder desempeñarlo.

³⁶ Otero, Mariano. *op. cit.*; p. 126.

³⁷ *idem.*

³⁸ Esta obra se publicó originalmente en 1852 por la Editorial Prospecto.

2.2.4 Alberto Díaz Rugama³⁹

En el tiempo en que estuvo a la cabeza del gobierno mexicano Porfirio Díaz, la situación con respecto a la administración pública mejoró. El desarrollo de la administración de los asuntos públicos se basó en el manejo directo de los asuntos por parte del ejecutivo, quien se apoyó en una estructura administrativa cada vez más grande y compleja requiriéndose, por lo tanto, de cierto grado de especialización correspondiendo a las diversas funciones y la implementación de tecnologías adecuadas.

Por la preocupación, entonces, de ofrecer un mejor servicio de la función pública, aparecieron en esa época diversos *manuales* que fueron aportaciones de gente valiosa, que colaboraba con el Presidente, y que fueron realizados para que los gobernadores y jefes políticos tuvieran a la mano la doctrina, órdenes y disposiciones que les pudieran facilitar el despacho de los asuntos que dependían de ellos.

Dentro de estos manuales, es de particular interés la *Guía Práctica de la República Mexicana* elaborada en 1887 por Alberto Díaz Rugama, considerándose éste como un primer paso para *sistematizar* el servicio civil en México.

La realización de esta guía fue el resultado de la observación de los nombramientos a un cargo de personas poco o nada capaces; así, Díaz Rugama virtió su experiencia en la elaboración de este trabajo y apuntó que después de conocer a muchas personas a través de los años, que disfrutaban

³⁹ En el periodo de Porfirio Díaz, en uso de sus facultades constitucionales, nombró y removió libremente a sus ministros y demás personal. Transformó a algunos de sus caudillos militares en funcionarios públicos, imponiéndoles atribuciones y funciones de acuerdo a su cargo y se auxiliaron con técnicas administrativas y políticas en favor del desarrollo de la administración.

Por su parte, Alberto Díaz Rugama colaboró con Porfirio Díaz en su gobierno; puesto que el Presidente se rodeó de un grupo de expertos intelectuales conocidos como los científicos. Así, Díaz Rugama participó obteniendo una gran experiencia laboral y siendo observador directo de los problemas que aquejaban al gobierno; en consecuencia, publicó un conjunto de explicaciones sobre las situaciones propias de toda oficina pública, así como de ciertas técnicas y procedimientos que favorecerían la eficiencia administrativa.

Rives Sánchez, Roberto. *op. cit.*; pp. 185 y 441.

de un sueldo, veía como se transformaban en verdaderos parásitos sin que se pudiera lograr ningún beneficio ya con ellos.

Dentro de su trabajo consideró importante el que un funcionario público tuviera un mínimo de conocimientos, que eran indispensables para el buen desempeño de su trabajo; estimó que se debía conocer desde la Constitución Política hasta la geografía e historia de México, siendo también de utilidad un diccionario. Es así como planteó la necesidad de que los empleados ingresaran a un puesto con una buena preparación ya que en aquella época no existía. Por lo tanto, Díaz Rugama destacó la importancia de que hubiera un personal apto y con conocimientos de la función pública y en especial del puesto que fuera a desempeñar.

Díaz Rugama expuso que generalmente en México una persona aspiraba a un empleo y no pensaba siquiera si tenía la aptitud necesaria para poderlo desempeñar, una vez que lo hubiera conseguido. Es, por ende, cuando la oficina de gobierno era para este nuevo empleado un lugar de *instrucción*, y esto perjudicaba de manera evidente la gestión y cumplimiento de los negocios.

En relación a lo antes mencionado, el autor recalcó que en la mayoría de las oficinas: "Se advierte un personal numeroso, pero poco apto, con ligeras excepciones"⁴⁰ y ante la evidente existencia del *favoritismo*, el autor propuso se dictara la reducción de empleados junto con la obligación de que los aspirantes a un trabajo realizaran un examen, si bien que fuera de principios y conocimientos básicos pudiera evaluarse con eso la capacidad del solicitante.

En esta gúfa, se alude a las exigencias necesarias para todo empleado pero sin incluir a las que requerían título profesional. Con los conocimientos mínimos requeridos más una buena disposición para el trabajo, honradez y educación, se tenía el perfil de un candidato idóneo para el desempeño de un puesto público; posteriormente, se vio la posibilidad de un desarrollo y éxito profesional por parte de un funcionario que ingresaba de esta manera al ser constante, dedicado y presentar una conducta intachable.

⁴⁰ Díaz Rugama, Alberto. *Gúfa Práctica del Empleado en la República Mexicana*. En Revista de Administración Pública; N° 52, p. 133.

El empleado que quería ganarse el aprecio y ser tomado en cuenta por los jefes, debía mantener respeto a los superiores y ser reservado en los asuntos oficiales. Así, tomando en cuenta la situación y pese a que el número de personal era grande, lo más importante fue identificar que las labores de una determinada oficina pudieran ser atendidas por personas que tuvieran una carrera y preparación adecuada para ese tipo de trabajo.

Díaz Rugama apuntó que una persona tomaba posesión de un empleo al presentar su nombramiento, para disponerse del despacho disponía de dos meses y pasado ese plazo "No se le abonará sueldo si no ha obtenido aquella patente que le dá la prioridad relativa"⁴¹. Se rescata, entonces, un punto notable: La propiedad de los empleos, de la que habló Mariano Otero, es destruída y es, ahora, facultad del Primer Magistrado de la Nación el *remover* libremente a cualquier empleado que dependa del Poder Ejecutivo.

Finalmente el autor señaló que realmente lo anterior no debía preocupar a una persona nombrada para un cargo mientras su conducta e inteligencia fueran buenas y por lo cual aseguraba el puesto que se le hubiere confiado.

Cabe destacar que en la época del porfiriato, José Yves Limantour se desempeñó como secretario de Hacienda y a él se debe la creación del **Catálogo de Puestos**, elemento a través del cual se categorizó a todos los puestos existentes en la administración pública y que es base e inspiración de la categorización de puestos que hoy en día se lleva a cabo.

2.2.5 Francisco Bulnes⁴²

Para concluir el siglo XIX Francisco Bulnes escribió, concretamente en 1889, **El Porvenir de las Naciones Hispanoamericanas ante las Conquistas**

⁴¹ *Ibidem*; p. 140.

⁴² Nació en 1847 y murió en 1924. Fue ingeniero y escritor mexicano; profesor en la Escuela Nacional Preparatoria y en el Colegio de Minas. Estuvo vinculado a Porfirio Díaz y a su grupo oligárquico; destacó como polemista, en particular contra Juárez al que dedicó algunos discutidos libros como: **El verdadero Juárez y la verdad sobre la intervención del Imperio** (1904). Autor también de **Los grandes problemas de México** (póstuma de 1926).

Recientes de Europa y los Estados Unidos, encontrándose en el capítulo decimocuarto el tema de **El Canibalismo Burocrático**.

Bulnes planteó que los dos principios egipcios fundamentales para cualquier sistema de gobierno son:

"1) Nunca permitir que gobierne exclusivamente una clase social.

2) No pueden gobernar bien más que los interesados por sus personales conveniencias en el interés público"⁴³.

El problema que planteó Francisco Bulnes con respecto al primer punto mencionado en el párrafo anterior, es que en América Latina había sólo una clase en el gobierno y era la profesional, la cual además era numerosa. El no cuestionó si era buen o mal elemento de gobierno, lo que juzgó fue el hecho de que figuraba como elemento único e ilimitado y que podía ser causa de problemas, por lo que reiteraba que toda clase social única en el poder ocasionaba problemas.

Asimismo, Bulnes aclaró que todo gobierno está integrado por tres 3 partes:

"1) La moral, que representa a la tradición,

2) la economía, representada por las riquezas individuales y sociales, y

3) la intelectual, expresada en las *clases profesionales*.

La proporción de estos tres elementos determina la calidad del gobierno (tradición-riqueza-ciencia)⁴⁴.

Así, identificó que un programa de gobierno único, realizado por las clases profesionales, ocasionaba la regresión de una nación hacia *la barbarie*. Bulnes indicó que el interés que desarrollaba el egoísmo y la envidia, de esa clase única, eran la base de todas las instituciones políticas modernas con un alto valor práctico social.

El autor también explicó que el hecho de que gobernara solo una clase social, implicaba que las personas que pertenecían a dicha clase ganaban con la fortuna de ésta, la cual establecía límites y condiciones para que sus miembros no perjudicaran los intereses de la clase en general. Pero, clases como la proletaria y profesional, que eran clases sociales sin dinero y que

⁴³ Bulnes, Francisco. **El Canibalismo Burocrático**. En *El Porvenir de las Naciones Latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica*; p. 321.

⁴⁴ *ibidem*; p. 322.

únicamente les interesaba su propio bienestar, no tenían freno que las contuviera y, en consecuencia, privaban a la sociedad de todas sus riquezas⁴⁵. En consecuencia, Bulnes señaló que para que una sociedad equilibrada existiera, el poder debía estar dividido entre varias clases sociales; las tres partes, como se mencionó con anterioridad, que integraban un gobierno.

Al desarrollar su trabajo, Bulnes afirmó que la pauta que debía seguirse era que la sociedad tenía que ser gobernada por personas que se interesaran en el bienestar social; esta afirmación la relaciona con el problema de que sólo gobierne una clase, explicando que si cualquier clase social estaba en el poder sin oposición alguna, perdía interés en los demás y exclusivamente se dedicaría a satisfacer sus requerimientos personales (como clase).

Para ser explícitos, Bulnes explicó que en una sociedad equilibrada había tres clases: La que posee riquezas, la que realizaba un trabajo y la que producía servicios intelectuales. En particular, las sociedades latinas se caracterizaban por la cantidad de clases profesionales que, ante todo, no tenían trabajo ni poseían riquezas; por lo que esas clases se preocupaban en hacer principios y lograr conquistar el poder para vivir, mantenerse y tener riquezas.

El planteamiento de Bulnes, reconocido gran ideólogo del conservadurismo mexicano, no es muy claro pero se puede identificar su premisa principal relacionándola con la burocracia; es decir, se justificaba la buena participación de la burocracia en el gobierno junto con otras clases sociales, y en cambio no traería beneficios su desempeño cuando se encontrara sola en la cúspide.

Bulnes estableció una ley histórica-política en la que clasificó siete *formas efectivas de gobierno*:

- 1) Monarquías bárbaras teocráticas.
- 2) Monarquías bárbaras militares.
- 3) Plutocracias liberales moderadas.
- 4) Plutocracias liberales puras.
- 5) Plutocracias conservadoras moderadas.
- 6) Anarquía interrumpida por dictaduras.

⁴⁵ A esas clases de gobierno el autor las identifica como socialismo de blusa o de levita. *ibidem*; p. 328.

7) Canibalismo burocrático o dictaduras⁴⁶.

En esta clasificación definió la condición de las clases medias en cada una de las formas efectivas de gobierno; siendo para el caso la que correspondió al canibalismo burocrático o dictadura: Se caracterizó porque había clases medias dominantes, profesionales liberales y famélicas y un Estado rico. Si se observa, esta obra la escribió en la época de la dictadura de Porfirio Díaz, mostrando así la situación en la que se vivía en ese tiempo no sólo en México, sino en el mundo.

Ya entrado al problema del canibalismo burocrático, Bulnes mismo señaló: Que lo que necesitaban las naciones latinoamericanas era transformar sus clases profesionales liberales pues eran pobres; es decir, tenían que desarrollarse industrialmente; el problema político radicaba en dar de comer a sus clases medias profesionales y que realizaran trabajos útiles para la sociedad y no ser sólo una clase que se alimentara por forzosa obligación sin realizar dicho esfuerzo.

2.3 LA PREPARACION DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

Si bien , la formación de funcionarios públicos en el México independiente en un principio se vió que "tenía principalmente un ángulo formal o sea, la visión jurídica de los fenómenos sociales, políticos y administrativos"⁴⁷; se identifica en el año de 1854 el establecimiento de la Escuela Especial de Comercio, en la cual se cursaban en cuatro años 9 ramos de enseñanza. Lo interesante es que al cursar todas las clases impartidas en dicha Escuela los alumnos posteriormente podían ser Empleados con preferencia en oficinas de la administración pública, en donde emplearían sus

⁴⁶ Ibidem; p. 338.

⁴⁷ Díaz Casillas, Francisco José. *Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública.*; p. 45.

conocimientos y que junto con las características de honradez y buen comportamiento pudieran desempeñar dignamente su cargo⁴⁸.

2.4 ESTABILIDAD Y BENEFICIOS PARA LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS

2.4.1 Disposiciones referentes a la declaración de cesantías

El 18 de agosto de 1824, Lucas Alamán dio a conocer la situación de que en varios comunicados se estaban imponiendo nombramientos de gente que pertenecía al ejército para cargos en diversos ramos generales de la Federación, a lo cual se observó que ocasionaría perjuicio al país, sobretudo por la incompatibilidad de funciones a las cuales estaban acostumbrados a realizar. Ante esa situación se dio a conocer que ningún militar en actual servicio o empleado en algún ramo de administración de rentas generales de la Federación, pudiera admitir posteriormente algún empleo sin previo permiso del supremo Gobierno.

El 23 de mayo de 1829 Lorenzo de Zavala presentó el decreto dado por el Congreso general relativo a tres puntos: El primero, se refirió a que los empleados que continuaron al servicio del Estado en el tiempo en que se hubieran entregado las rentas, tenían el derecho para considerárseles cesantes de la federación, aunque hubieran quedado fuera de su servicio. El segundo punto fue lo relativo a los empleados que después de haber entregado el Estado sus cuentas quedaron a su servicio nuevamente, por lo cual no se les podía declarar como cesantes a menos de que hubieran cambiado su tipo o condición de empleo, es decir, que fueran empleados pero no en puestos vitalicios. Y, el tercero, se refirió a que los empleados señalados en el punto anterior serían preferidos, en igualdad de circunstancias para las plazas de nombramiento del gobierno general, con relación a aquéllos que no fueran verdaderos cesantes o pensionistas.

⁴⁸ Decreto del gobierno.- Sobre colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio.- Julio 10 de 1854.

2.4.2 Proyecto de suscripciones voluntarias por los empleados civiles de la República Mexicana

El 8 de febrero de 1837, Luis Riquelme presentó el Proyecto de suscripciones voluntarias en beneficio de sus padres, viudas, huérfanos, herederos o legatarios. En este proyecto se presentó la situación en la cual vivían los empleados civiles quienes sufrían descuentos mensuales de sus sueldos a favor del montepío respectivo y, pese a esto, no vieron satisfecho sus pensiones.

Es así como se reflejó que en esa época solamente se cuidaba el ingresar dinero a los fondos de la hacienda pública y, en atención a las circunstancias que prevalecían en la nación, se vió la necesidad de elegir nuevas pautas para no seguir perjudicando el goce a los acreedores de los montepíos correspondientes.

En consecuencia, se invitó a los empleados a que se suscribieran a este proyecto de beneficencia que contenía:

"Cap. 1º: *Fondo*; indicaba la forma y tiempo de contribución.

Cap. 2º: *Comisionados para la recaudación*; en particular eran los jefes de oficinas de los empleados civiles contribuyentes, asimismo se explicaba la forma de llevarse un control.

Cap. 3º: *Junta general*; se apuntaba la conformación de la Junta General de Beneficencia, funciones y atribuciones.

Cap. 4º: *Juntas locales*; su formación, composición y funciones.

Cap. 5º: *Tesorerías*; su formación y funciones.

Cap. 6º: *Distribución del fondo*; se señalaba la forma como se llevaba a cabo y quienes tenían derecho a recibirlo"⁴⁹.

2.4.3 Propiedad de los empleos

El 18 de septiembre de 1848, el diputado Francisco Carbajal presentó su **Discurso sobre la propiedad de los empleos**⁵⁰, incluyendo un plan de

⁴⁹ Riquelme, Luis. Proyecto de suscripciones voluntarias; pp. 4 a 16.

⁵⁰ Expresó la propiedad de los empleos en el sentido de la permanencia en un trabajo y las posibilidades de ascenso.

reformas de oficinas y un proyecto de ley para restituir en sus empleos a las personas que no siguieron el gobierno a Querétaro.

Cabe destacar, que se dio un Estatuto Orgánico Provisional en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, por Ignacio Comonfort a José María Lafragua y en el cual se trató el tema que inquietaba al diputado Carbajal principalmente cuando se apuntó en el artículo 64: "Los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas que lo desempeñan sobre el tiempo de su duración y la manera de perderlos, se estará a lo que dispongan las leyes comunes"⁵¹.

Por otro lado, Carbajal citó las propuestas con las que la Comisión de Justicia concluyó un dictamen y eran trece puntos de los cuales se destacan:

1^a Ningún empleo ni cargo público es ni puede reputarse propiedad ni patrimonio de persona ó corporacion alguna.

2^a Todos los empleados civiles, así los actuales como los que en lo sucesivo lo fueren por nombramiento del ejecutivo, pueden ser removidos por éste siempre que lo creyere necesario para el mejor servicio público, observando las reglas que á continuacion se espresan.

5^a La remocion del empleado, decretada en virtud de la facultad que conceden al gobierno los artículos anteriores, no es ni podrá considerarse como una pena; no infama al removido, ni será obstáculo para que aspire á otra colocacion, ni perjudica los derechos que por las leyes le corresponden para obtener cesantía, jubilacion ó pension, ni á su familia los que le asisten al montepío"⁵².

En este documento el diputado Carbajal presentó su argumento contra las propuestas del señor Payno referentes a quitar la propiedad de los empleados y militares. No era válido para él que debido a que existía desorden y favoritismo en las oficinas se propusiera, con base en ello, algo contrario a la Constitución y derecho de propiedad --que calificó como injusto-- y que alimentaba la inmoralidad y la empleomanía; esto último en la medida en que se daba libertad para remover a los empleados

⁵¹ De la Torre Villar, Ernesto; op. cit.; tomo II, p. 280.

⁵² Carbajal, Francisco. Discursos del diputado Francisco Carbajal sobre la Propiedad de los Empleos.; p. 12.

arbitrariamente y, en consecuencia, el número de pretendientes a un puesto aumentaría en una proporción espantosa cada vez que se diera el caso.

El autor justificó que la propiedad se estableció, y era conveniente que fuera conservada y garantizada en todos los que sirven a la nación, porque contribuía a tener buenos empleados, como se notó en tiempo del gobierno español; es decir, cuando se admitían *meritorios*³³.

Si el remedio para que no hubiera malos empleados era quitar la propiedad de éstos, no era justificación válida para hacerlo. En consecuencia expuso que esta medida era inconstitucional pues iba contra la constitución y las leyes que habfan declarado la propiedad de los empleos civiles y militares, y dicha propiedad no sólo consistía en el desempeño de un cargo, sino de las ventajas que se tenían como los ascensos y el montepío.

Es así que en lugar de tomar la decisión de quitar la propiedad de los empleos para el arreglo de una oficina, mejor debía ponerse --sugirió Carbajal-- orden a la administración pública; sí realmente se quería mejorar debían de adoptarse medidas prudentes y conciliatorias, como el exigir exámenes y otros requisitos para obtener un empleo. Destacó que se debía conocer que para que hubieran buenos empleados la carrera se debía considerar como una profesión, ser organizada como tal y garantizar el fruto de sus tareas a los que la sirvieran con aplicación y honradez.

Bajo los supuestos que se dieron para quitar la propiedad de los empleos, Carbajal opinó que el gobierno debía autorizar el formar Comisiones con las personas indicadas para reformar las oficinas y empleados, con los lineamientos siguientes:

"1º Fijar el número precisamente necesario de empleados; cortar de raíz la empleomanía evitando que nadie entrara de la calle.

³³ El meritorio era un joven que ingresaba a una oficina para aprender su mecanismo sin percibir sueldo, actualmente se puede comparar con un servicio social; cuando había una vacante la ocupaba el meritorio por el orden de nombramientos, después ascendía por escala rigurosa y no podía perder el empleo mas que por causa justificada.

2º Establecer el sistema de los meritorios; creación y permanencia de meritorios en las oficinas, para los cuales exjense exámenes; cortar la aspiración desmedida a los empleos; hizo hincapie en la importancia de la formación del empleado⁵⁴.

3º En las oficinas deberá haber una especie de academia, en que se cursarán las materias adecuadas a sus labores, en horas de descanso o señaladas para el efecto; y de este modo no v veremos improvisaciones.

4º Cumplimiento de las obligaciones; no de acuerdo a un horario sino al cumplimiento de la labor diaria. Se vislumbró la responsabilidad, eficacia y honradez.

5º Que los funcionarios, hasta jefes de departamento cuenten con una persona de su confianza para apoyo semi-oficial.

10º Las jubilaciones deben fijarse de manera eficaz de tal forma que no se concedan con la finalidad de otorgar ese puesto a un *ahijado*.

12º A cerca del montepío; no es mas que la misma de las cajas de ahorros y se convirtió en recurso efectivo de los gobiernos cuando su fondo estaba en depósito físico: después en negativo, porque se pagaba a los empleados menos de su sueldo y con lo que dejaban los presentes, se cubrían los montepíos de los pasados. Sobre la base de propiedad de los empleos tenía que adoptarse una nueva organización del montepío⁵⁵.

Finalmente concluyó con dos razonamientos: El primero, que pese a que había atraso en el pago de los sueldos muchos mantuvieron sus puestos porque tenían estable su futuro; esas personas eran los empleados honrados. Y segundo, que si se quitaba la propiedad se fomentaba la empleomanía a tal grado de llegar a ver que dos propietarios se discutirían una plaza sin que ello resultara extraño.

Por otro lado, haciendo referencia a que el gobierno exigió a sus empleados que lo *siguieran* cuando no tenía trabajo que darles ni recursos

⁵⁴ A nuestro parecer el autor aquí planteó la necesidad de que existiera una Escuela de Administración Pública, donde se formara a todo aquel que deseara obtener un puesto en el gobierno.

⁵⁵ Carbajal, Francisco. *op. cit.*; pp. 31 a 37.

para pagarlos, viéndose la escasez de ocupaciones y de dinero, lo consideró un pretexto para reducir el número de oficinas y empleados, debido a la crisis que se estaba suscitando en esa época y principalmente porque no había dinero para pagar los sueldos.

Debido a la inestabilidad que se presentó y al hecho de que sí entraba un gobierno nuevo entraban nuevos funcionarios públicos en los puestos de alto nivel, y en consecuencia éstos aprovechaban para dar empleo a sus parientes, amigos, los amigos de los amigos, etc., ocupando así las vacantes; el diputado Carbajal presentó un proyecto de ley para que estas situaciones ya no se dieran:

PROYECTO DE LEY⁵⁶

Art. 1º Todos los empleados de las oficinas de la federación que tengan despachos de propietarios, conservarán los derechos que las leyes les han dado á esa propiedad y á la escala de sus respectivas oficinas. Será nulo y de ningún valor el nombramiento que se haga de cualquiera persona para obtener un destino, interrumpiendo la escala de la oficina en que entrare.

Art. 2º En lo sucesivo todo empleo de la federación será provisto en propiedad, y bajo las obligaciones y requisitos de que traten los reglamentos de las oficinas.

Art. 3º Se autoriza al gobierno para que por medio de comisiones que nombre al efecto, y oyendo á los jefes y á algunos empleados, reforme los reglamentos existentes de la oficinas, y haga los de aquellas que se crien de nuevo, precisamente bajo las doce bases que se han presentado en este proyecto (y que la comisión á que se pase puede reducir á artículos).

Art. 4º Dentro de seis meses deberán estar concluidos dichos reglamentos: se pondrán en práctica con la fuerza de ley, y pasarán al congreso para solo el objeto de que una comisión especial ecsamine si están conformes con las bases, en cuyo caso se archivarán, y si se ha faltado á ellas, á mas de ecsigir la responsabilidad al ministro respectivo, se derogará lo que fuere contrario á aquellas.

México, Septiembre 18 de 1848.

F. Carbajal.

Nota: La mayoría de la cámara no tuvo á bien admitir el anterior proyecto á discusión.

⁵⁶ ibidem; pp. 37 y 38.

2.4.4 La amovilidad de los empleados

I. Piquero dio a conocer un documento el 13 de octubre de 1858 denominado: **Amovilidad de los Empleados en los diferentes Ramos de la Administración Pública**. En este trabajo expuso que en legislaciones anteriores al año de 1852 se hicieron y establecieron reformas para el bien del erario y aseguraron, por su parte, a las personas que se dedicaban al servicio público en sus diferentes ramas la inamovilidad en sus empleos, ascensos con esa cualidad y seguridad a sus familiares después que murieran, para lo cual estaban contribuyendo en vida con una parte de su sueldo mensual.

Es por ello que surgió un problema cuando se declaró que los empleos eran *vitalicios* pese a que no eran *propiedad*, surgiendo entonces el dilema de calificar si eran inamovibles o amovibles⁵⁷ los empleados; sobretodo, en la medida en que entre el poder público y el funcionario público existía un *mutuo convenio* y con el cual ambas partes estaban obligados a cumplirlo y, en consecuencia, no se podían cambiar tan fácilmente las condiciones existentes por el sólo hecho de beneficiar a una de las partes únicamente.

Hizo un recuento de los diversos decretos surgidos a partir de 1852 que estaban vinculados con la cuestión de la amovilidad⁵⁸:

- 1) El 21 de Mayo de 1852 se dio una ley en la que se desconoció la *propiedad de los empleos* y también fue extinguida la institución del montepío; declarándose, por consiguiente, *amovibles* los empleos.
- 2) El 11 de Febrero de 1854 apareció un decreto en el cual se puso límite a la anteriormente mencionada y en la que se aseguraba que no serían removidos los empleados sino por causa sentenciada por el tribunal competente.

⁵⁷ Entiéndase por inamovible: que no es movable, en el cargo o empleo se puede decir que es vitalicio. Y por amovible: que puede ser libremente destituido un titular de su cargo o beneficio.

Enciclopedia Salvat, Diccionario. op. cit., tomos 1 y 7.

⁵⁸ Piquero, I. Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la administración pública.; pp. 15 a 17.

3) El 31 de Diciembre de 1855 se presentó una nueva ley en la que se dispuso que no tendrían el carácter de *propietario* ninguno de los empleados que sean nombrados en los diferentes ramos de la administración pública y a partir del primero de Enero de 1856 quedaban suspendidos los descuentos para montepío.

Ante la situación que se dio con este último decreto, Piquero mostró el panorama que se estaba viviendo: Se provocó el desconcierto dentro de la administración pública, es decir, se confundió la flexibilidad con la firmeza, la infidelidad con la honradez, la negligencia con la eficacia; hubo descontrol en cuanto a los servicios, méritos, aptitudes y rangos que conllevó a una crisis en el erario, y prueba de ello --apuntó-- lo fue la desestabilización en el presupuesto.

Por eso, manifestó que era de gran utilidad, necesidad y justicia que los empleos públicos fueran *vitalicios*, que se instituyera nuevamente la propiedad; puesto que para él el respeto que se tuviera a dicha propiedad de los empleos se vería reflejado en el orden, paz, justicia y conveniencia pública.

2.4.5 El Banco de Empleados

El 15 de junio de 1883 el presidente Manuel González dirigió un decreto en donde se aprobó el establecimiento de un Banco de emisión, bajo la razón social de *Banco de empleados*⁵⁹ y se autorizó a Don Francisco de P. Suarez Ibañez que estableciera un Banco en la Ciudad de México, con la posibilidad de establecer sucursales en cualquier otro punto de la República.

En los estatutos se indicaba que el Banco de Empleados era una Sociedad anónima de responsabilidad limitada, establecida con arreglo al contrato de concesión del 12 de Junio de 1883 y aprobada por la ley del 16 de Junio del mismo año. La sociedad duraría 30 años contados desde el inicio de funciones del Banco.

⁵⁹ Se especificaban: funcionarios, empleados civiles y pensionistas del Erario.

Las operaciones que llevaba a cabo el Banco se enumeraron en el artículo 14 del Contrato de Concesión que decía⁶⁰:

"El Banco tendrá derecho á verificar las operaciones siguientes:

I. Hacer préstamos á los funcionarios, empleados y pensionistas de la Federacion en el Distrito, bajo la garantía de sus sueldos.

II. Comprar los créditos contra los funcionarios, empleados y pensionistas, con garantía de sus respectivos haberes; entendiéndose que el reembolso al Banco, deberá hacerse sin otra ventaja para éste, que el pago de los intereses en los términos mismos que se establecen para los préstamos que en dinero puede hacer.

III. Hacer préstamos á los funcionarios, empleados y pensionistas, reembolsables con la parte libre de la quincena de sus haberes, de más próximo vencimiento, sin que el descuento exceda de 1 por ciento.

IV. Cobrar de la Tesorería general, y pagar á los funcionarios ó empleados civiles y á los pensionistas de la Federacion, los sueldos y pensiones que les correspondan, bajo las bases de esta concesion y de los reglamentos que en su virtud se expidan.

V. Otorgar fianzas en favor de los funcionarios, empleados y pensionistas de quienes el Banco fuere habilitado; por renta de casa, bajo las condiciones moderadas que se determinarán en los Estatutos.

VI. Hacer anticipos en cuenta corriente al gobierno, de las cantidades que necesite en la Capital para el pago de los sueldos y pensiones de los funcionarios, empleados y pensionistas, con calidad de pronto reintegro, y hasta donde lo permita el capital del Banco. El interés que podrá cobrar por este servicio, no excederá del 6 por ciento anual.

Bajo este esquema, se puede identificar a este Banco como una institución a través de la cual el empleado público solicitaba préstamos, de acuerdo a su sueldo o categoría. Asimismo, el Banco tenía la concesión para poder pagar los sueldos y pensiones, es decir ser la oficina pagadora. De este modo, se convirtió la existencia de este asociación en una prestación

⁶⁰ Banco de Empleados. Contrato de Concesión.; 12 de junio de 1883, pp. 11 y 12.

social para el que desempeñaba un puesto dentro de la administración pública de esa época.

2.5 CONCLUSION

Durante el siglo XIX, y a través de las diversas Constituciones que rigieron en México, se puede reconocer en primera instancia la herencia del Juicio de Residencia consistente en hacer efectiva la responsabilidad tanto de los empleados públicos como de los Secretarios de Despacho.

Posteriormente, en la legislación de 1814 surgió el Tribunal de Residencia y se controlaron y atacaron los delitos de los funcionarios públicos, principalmente fueron señalados la deslealtad, el autoritarismo y el fraude, es decir, iban en contra de quien fuera corrupto; si se advierte, son delitos que siguen latentes en los servidores públicos de ahora.

El Plan de Veracruz de 1822 es el régimen del cual puede reconocerse gran aportación para un servicio civil pues contempló el mérito, los talentos y virtudes como condiciones destacables para proveer empleos en el servicio público; situaciones que hasta donde se examina siempre han estado *en letra*, pero realmente no se han llevado a la práctica totalmente.

De la Constitución de 1824 hasta la de 1857 se consolidó, en cuanto a una Ley, lo relativo a la Responsabilidad de los funcionarios y empleados de tal forma que hasta se llegó a reglamentar. Asimismo, a través de este periodo hubo un constante intercambio en cuanto a quién le correspondía la atribución de suprimir los empleos, otorgar sueldos y pensiones; sucediéndose así un cambio constante entre el ejecutivo y el legislativo para llevar a cabo este atributo.

El problema en lo anteriormente mencionado es que no se atribuyó a ningún órgano en específico para que se dedicara de manera exclusiva y controlara todo lo relativo a la gestión del personal empleado por el gobierno y, por lo tanto, muchos de los elementos que formarían parte de un buen sistema de administración de personal quedaron dispersados. Esta situación se vive todavía a finales del siglo XX pues a penas se ha podido mejorar pero con circunstancias que persisten desde el siglo pasado, como por ejemplo que el poder Ejecutivo tiene todavía facultades para nombrar a los funcionarios de alto nivel del gobierno federal.

Por otra parte, con el estudio de los teóricos conocemos la situación que se dio desde la Independencia hasta los inicios del siglo XX con respecto a las condiciones de la burocracia mexicana. Se puede rescatar de cada uno de ellos valiosos conceptos y soluciones a los problemas que ellos plantearon y que si los trasladamos a lo actual en muy poco habría diferencia. Lo importante es que de los autores estudiados se pueden obtener las cualidades y el perfil, en general, que debe tener un empleado público:

1) Por parte de Zavala, Otero y Dfáz Rugama encontramos que un funcionario público debe ser justo, prudente e imparcial; asimismo, tiene que ser honrado y principalmente tener **espíritu de servicio**. Con respecto a esto último, Bulnes también resaltó que la sociedad tenía que ser gobernada por personas que se interesaran por el *bienestar social*, siendo gran aportación de un autor que se dedicó a analizar la burocracia.

2) Con Zavala, Mora, Dfáz Rugama y Otero, queda claro el que no debe permitirse que un aspirante logre un puesto sin tener aptitudes, sin demostrar que tiene capacidad, por lo que si desea un puesto lo debe conseguir a través del mérito; así queda muy claro que no se aceptan recomendaciones sin presentar los mínimos requisitos para ser aceptado, uno de éstos se recomienda que sea el realizar exámenes que van desde conocimientos mínimos hasta aquellos más complejos, de acuerdo al puesto que se desempeñaría. De igual manera, los autores plantean que el empleado debe estar preparado, lo cual significa tener conocimiento en la función pública y que únicamente lo puede obtener en una institución, de ahí que sea importante la formación en una aula universitaria. Esta preparación y su mejor disposición para trabajar conllevarán a que se dé una eficiencia administrativa.

3) Zavala, principalmente, hizo referencia a un aspecto importante para que el funcionario público no fuera corrupto, y fue: Que deben ofrecerse sueldos justos junto con otros incentivos para permitir al empleado tener una calidad de vida adecuada, evitando así cualquier acto corrupto inducido por la necesidad.

El tema de la Escuela para Empleados Públicos es imprescindible tratarlo en la medida en que se puede concluir que a través de la instrucción y preparación universitaria el funcionario público obtiene la formación y los conocimientos necesarios para ingresar al servicio público y a lo largo de su trayectoria desarrollar el mérito para desempeñar eficazmente su cargo.

La exposición en torno a la estabilidad y beneficios a los empleados a través de: el problema de la propiedad de los empleos, la amovilidad, suscripciones voluntarias, derecho de cesantes y el Banco, ilustra la situación que se dio en cuanto a los empleados públicos y las soluciones que fueron expuestas en dichos documentos para mejorar la eficiencia del servicio público. De esto hay puntos que se deben considerar:

1) La existencia de **meritorios**, partiendo desde que el empleado ingresa a la oficina, el hacer méritos para ganarse su lugar y la posibilidad de aprender el oficio de dicho cargo. Al rescatar este punto vemos que aplicado al presente se asemeja a lo que se llama *Servicio Social*, pero el problema que se tiene es muchas veces esta actividad no se relaciona con las funciones propias de una oficina y, en consecuencia, la persona que lo realiza no aprende el funcionamiento y difícilmente encuentra la oportunidad de obtener empleo en el lugar donde lo realizó.

2) El otorgar ascensos y premios al personal calificado y confiable; es decir, a los que hicieran méritos darles la oportunidad de lograr un mejor puesto a través de lo que actualmente se conoce como *sistema de escalafón*, pero el problema radica en que pese a que ahora existe todo un reglamento escalafonario todavía quedan rezagos de lo que es el favoritismo, asimismo se tiene un límite en el ascenso de la persona el cual es: Jefe de Unidad Departamental.

3) El reconocimiento a la Carrera Administrativa a través de lograr la estabilidad en el trabajo y los beneficios que conlleva. La permanencia en el sector público siendo símbolo de seguridad para el empleado, con el control respectivo para que siempre mantenga el nivel requerido para el puesto que ocupa y premiarlo cuando busque su desarrollo personal en beneficio de ofrecer un mejor servicio a la Nación.

4) El conocimiento del número preciso de empleados para ver las áreas dentro del sector público en las que se requiere de personal y en cuáles existe de más; esto conlleva a sistematizar la gestión y aplicar las técnicas necesarias (como el catálogo de puestos) para que se lleve a cabo. En la época de Porfirio Díaz se inició esta sistematización y a casi un siglo de distancia todavía sigue presentándose como elemento necesario y primordial en la administración del personal público.

CAPITULO 3

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN EL SIGLO XX

3.1 MARCO JURIDICO

La Constitución de 1917 es base de nuestro régimen actual, pese a las diversas reformas que se le han hecho a partir de la fecha en que se publicó y, en específico, con relación a una Ley de Servicio Civil no se vislumbraba un proyecto definitivo todavía. Asimismo, esta Constitución siguió básicamente lo que se apuntó en la Constitución de 1857, en lo relativo al Título IV sobre la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos¹. De lo concerniente a las facultades del Presidente de la República Mexicana en cuanto a nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Gobernador del Distrito Federal, y a los de los territorios federales; al Procurador General de la República; etc., se definió por completo no volviéndose a dar la inestabilidad que se dio en el siglo XIX, pero sí con la inquietud de que no había un órgano especial que gestionara y controlara al personal de la administración pública.

Particularmente, en lo que se refiere al Título IV, del periodo que va de 1917 a 1940 se aplicaron directamente estas disposiciones y la Ley sobre Responsabilidad, que era la correspondiente al 6 de junio de 1896 y reglamentaria de la Constitución de 1857. La situación que se vivió en el periodo antes mencionado, es de particular importancia en lo referente a la existencia de una legislación que especificara las condiciones en las que desarrollaría la carrera administrativa de un empleado público.

Así, se puede examinar que durante el gobierno de Alvaro Obregón² se identificó que los amigos, parientes y partidarios más próximos y leales se convirtieron en Secretarios y Jefes de Departamento y de Oficina. Por consiguiente, los diversos organismos administrativos, que comenzaron a

¹ El texto original de este Título se reformó por completo en el año de 1982.

² 1920 a 1924.

funcionar después de un periodo de inestabilidad, quedaron integrados con personal nuevo e inexperto y "cuyo mérito principal para ingresar al servicio civil consistió en haber apoyado a determinado político"³.

En septiembre de 1927, con el informe del Presidente Plutarco Elías Calles al Congreso, se puso en marcha las labores de reorganización de la Secretaría de Hacienda y con ello se iniciaron cambios en la administración pública, dentro de los que se contempló: El llevar a cabo nuevas políticas de personal, delineándose aspectos como la selección de éstos que se sustentaría en la realización de exámenes de *antecedentes, eficiencia y médico*⁴.

En 1931, siendo Presidente Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo y en su artículo segundo se estipuló que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de servicio civil que se expidieran"⁵. Cabe destacar que pese a que el 3 de septiembre de 1932⁶ se publicó la *Ley sobre Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios*, todavía no se daba a nivel federal una nueva ley.

En el año de 1934⁷ se dio el *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil*, que produjo escasos resultados y no hubo cambios sustanciales producidos por su vigencia. Posteriormente, el Presidente Lázaro Cárdenas rechazó el programa de Servicio Civil recién promulgado, adoptó otras medidas para que el trabajo tuviera un lugar central en el sistema político y colocó al empleado público en una posición dentro del movimiento obrero igual a la del trabajador de las empresas privadas. Por encima de la fuerte oposición del Congreso, Cárdenas forzó la aprobación de una nueva ley para normar el servicio público, de acuerdo con su propia interpretación de los postulados obreros de la Constitución de 1917.

³ Spencer Goodspeed, Stephen y et. al. *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal*; p. 264.

⁴ Rives Sánchez, Roberto. op. cit.; p. 308.

⁵ Chávez Alcazar, Margarita. *El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana*; p. 65.

⁶ Diario Oficial de la Federación.

⁷ El Presidente de México era Abelardo Rodríguez.

Es así que en el año de 1938 se expidió, mediante decreto del 5 de Diciembre, *El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*; ordenamiento jurídico que surgió, a consideración de Cárdenas, en respuesta a la situación que vivían los empleados públicos pues eran un sector sometido y sojuzgado a la tradición, extorsionados por la política y abandonados a sus propios recursos; y con esto se les aseguraba una estabilidad en sus empleos y ascensos.

En un análisis que hace Stephen Spencer con otros autores, identificó que hay dos puntos que deben tomarse en cuenta de este Estatuto: El primero, que se hizo la distinción entre empleados de confianza⁸ y empleados de base. El segundo, que en el estatuto se reconoció una escala jerárquica basada solamente en derechos de antigüedad dentro de cada dependencia administrativa y, al mismo tiempo, estipuló la promoción por méritos y competencia demostrada en exámenes; por lo que el autor consideró que era contradictorio puesto que pese a exigir méritos para ascender a un puesto se siguió dando prioridad a los años que se tenían de laborar en el mismo.

En el año de 1940 surge la *Ley de Responsabilidades de Funcionarios*⁹, en la que se describieron los delitos oficiales que podían ser imputados a funcionarios o empleados públicos sin fuero constitucional. Este reglamento estuvo muy mezclado con el Código Penal; pero, lo que destaca en éste es que surge el tema del *enriquecimiento inexplicable* que realmente se estructuró como delito formal debido a que muchas veces no se pudo explicar o justificar que un servidor público se hiciera rico en tan poco tiempo, y no en sí por necesidad de que se diera una norma que se relacionara con la moral dentro de los empleados públicos. El 7 de enero de 1953 se reformó la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación*, señalando en su artículo 110 la obligación de manifestar su situación patrimonial.

El 4 de abril de 1941, durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, el estatuto jurídico de 1938 fue abrogado por la expedición de otro *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, que registró

⁸ En esta especificación sólo se incluyó como empleados de confianza a los cuatro funcionarios más altos de cada ministerio y sus secretarios particulares; es decir, a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Jefes de Oficina.

⁹ Diario Oficial de la Federación. 21 de Marzo de 1940.

pocas modificaciones con respecto a su antecesor pero que se resaltan porque dentro de las nuevas aportaciones se encontraban las bases para la formación de un sistema escalafonario.

De igual manera, se aclaró que los empleados de confianza en realidad eran todos aquéllos cuya designación o funciones requieran la aprobación expresa del Presidente de la República. Además, esta nueva Ley aclaró las normas bajo las cuales se darían los ascensos y para lo cual debía ser aprobado por las Comisiones de Escalafón; introdujo nuevas características en los procedimientos para seleccionar al personal; se estableció que los empleados de base presentaran examen de competencia cada dos años y los que reprobaran tomarían cursos obligatorios de capacitación, impartidos en las escuelas de las diversas dependencias administrativas.

En 1957 se expidió la *Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación*. En 1960 el Presidente Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión el proyecto de adición del *Apartado B, del artículo 123 constitucional*; y en 1963, se creó la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, que es reglamentaria del mencionado apartado B.

En el año de 1975 se dio una nueva *Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles*. Para 1979, surgió la nueva *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados*, que estableció que tanto los funcionarios como los empleados eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo.

Cabe señalar, que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo o dentro de un año después. Se normó la investigación del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos cuando se presumía, con fundamento, su enriquecimiento inexplicable y se encargaba de ello el Ministerio Público, fuese por oficio o denuncia, investigando así la procedencia de los bienes, efectuándose el aseguramiento de aquéllos cuya legítima procedencia no hubiese podido justificar debidamente el funcionario o empleado investigado.

3.2 PROYECTOS Y LEYES DE SERVICIO CIVIL

3.2.1 Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí

El 31 de junio de 1923 el Gobernador de San Luis Potosí, Rafael Nieto, expidió el decreto número 157 referente a la *Ley del Servicio Civil* para su Estado. Se toma en cuenta este documento porque es de las pocas leyes de Servicio Civil que lograron regir y que no se quedaron en un simple proyecto.

En las disposiciones generales y para disposiciones de dicha Ley, se definió el Servicio Civil como el trabajo desempeñado, por los empleados nombrados, en las oficinas dependientes del Estado o Municipio. De igual manera, los empleados se consideraban protegidos por esta Ley, mientras no se derogara legalmente la partida a la cual se cargaban sus sueldos, aún cuando a juicio de las Comisiones del Servicio Civil sólo se cambiara de número o denominación dicha partida.

En el Segundo Capítulo de esa Ley, se expuso lo referente a la Comisión del Servicio Civil, su composición y facultades. En el Tercer Capítulo se apuntaron los requisitos para ingresar al Servicio Civil. El Cuarto Capítulo, marcó lo relativo al trabajo en las oficinas públicas, relacionándose con las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución Federal.

En este documento se identifica lo concerniente al *Seguro, gratificaciones y ahorros de empleados*, indicando el artículo 30 lo siguiente:

"Los empleados serán protegidos contra muerte o inhabilitación por seguro obligatorio, cuyo fondo se formará deduciendo el tres por ciento del sueldo de cada empleado o funcionario. En caso de muerte, el ahorro que por este concepto tuviere el Estado o el Municipio a favor del empleado, será entregado al pariente más cercano o a la persona que haya designado el mismo empleado. En los casos de inhabilitación, ese ahorro se entregará al empleado mismo"¹⁰.

¹⁰ XXVII Congreso Constitucional del Estado. *Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí*, p. 7.

El Capítulo Sexto trata la situación de los ascensos, ceses y prevenciones especiales. Aquí destacó que para ascender, en el caso de que fusionen oficinas, quedarían y se seleccionarían a los funcionarios y empleados más eficientes, y en igualdad de circunstancias a los que más tiempo tuvieran sirviendo al Estado o Municipio.

Se señaló en artículo posterior el no apoyo ni aportaciones económicas en favor de un funcionario que iniciara actividades políticas. Otro de los artículos que resaltan es el 39, que dice:

"Ninguna persona que esté al servicio público tomará participación en actuaciones políticas y que se ejecuten activa y públicamente, y sólo tendrán derecho para inscribirse en los padrones municipales y para votar en las elecciones populares"¹¹.

3.2.2 Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil

El 12 de abril de 1934 se expidió el *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*. En la exposición de motivos de este documento, se señaló que una clase social laborante, la de los servidores del Poder Público no quedó incluida en la legislación garantizadora de derechos de 1917; pero al expedirse el estatuto de La Ley Federal del Trabajo de 1931 en el artículo 2º se expresó que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del *Servicio Civil* que se expidieran.

El presidente Abelardo L. Rodríguez¹² presentó su renuncia a la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependían del poder ejecutivo, justificando que era necesario dar seguridad a los funcionarios y empleados en bien de la *eficacia* de los servicios públicos. Para que esto se llevara a cabo se requería de un régimen interno que fijara las normas en la admisión y nombramiento de los servidores del gobierno, que señalara sus derechos, obligaciones y

¹¹ ibidem: p. 9.

¹² Presidente de México de 1932 a 1934.

recompensas. Así, se estableció que a partir de esa fecha, y hasta el 31 de noviembre de ese mismo año, ningún funcionario o empleado podría ser removido de su puesto sin causa justa y debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyeran.

ACUERDO SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL¹³

CAPITULO I

DEL SERVICIO CIVIL

Art. 1º.- El Servicio Civil comprenderá a todas las personas que desempeñen empleos, cargos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, de cualquier clase que sean, que no tengan carácter militar, con las solas excepciones que establece el artículo siguiente:

Art. 2º.- No se consideran sujetos a este acuerdo:

I. Los Secretarios del Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el Tesorero de la Nación.

II. Los funcionarios que por ministerio de la ley deban substituir a los anteriores en sus faltas.

III. Los subsecretarios de Estado, Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos Administrativos, Secretarios Generales, Directores, Jefes de Departamento de cada Dependencia y Jefes de Oficina o Servicio de análoga categoría.

IV. Los funcionarios y empleados cuya remoción esté determinada por disposiciones especiales.

V. Los empleados que presten sus servicios accidentalmente con el carácter de supernumerarios.

VI. Las personas que presten sus servicios mediante contrato.

VII. Los Secretarios Particulares, empleados de las Secretarías Particulares, ayudantes, choferes, y servidumbre directamente al servicio de los funcionarios comprendidos en las fracciones I, II y III de este artículo, y el personal dedicado a servicios confidenciales.

¹³ Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México a los 9 días del mes de Abril de 1934.

Diario Oficial de la Federación. 12 de abril de 1934.

Para efectos de este trabajo, únicamente se transcribieron algunos artículos para que de manera general se observe en qué consistió esta Ley.

CAPITULO II

DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL

Art. 3º.- La aplicación de este Acuerdo en las Secretarías de Estado, Departamentos y demás Dependencias, quedará a cargo de Comisiones que se denominarán del Servicio Civil y serán integradas por cinco personas.

Art. 4º.- Las Comisiones del Servicio Civil de que se trata el artículo anterior, se compondrán de: un representante del Jefe de la Dependencia, que fungirá como presidente; de dos vocales, que serán precisamente los dos Directores, Jefes de Departamento, Oficina o Servicio, decanos dentro de la Dependencia de que se trate, y de dos representantes de los empleados. Además, cada Comisión del Servicio Civil podrá designar un abogado Asesor, quien no tendrá voto en las juntas que celebren las comisiones.

CAPITULO III

DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 9º.- Para ser empleado o funcionario de los comprendidos en el Servicio Civil, se requiere ser mexicano, mayor de 16 años y menor de 55, y tener, además, los conocimientos o prácticas necesarios para desempeñar el puesto de que se trate.

Art. 11.- Los extranjeros podrán prestar sus servicios a la Federación, mediante contrato que se celebre con ellos. El plazo de tales contratos no excederá de un año, pero podrán renovarse una o varias veces. Dichos extranjeros no ingresarán al Servicio Civil y sus obligaciones y derechos se regirán por lo estipulado en los contratos respectivos.

Art. 12.- Los Servidores del Ejecutivo se consideran divididos, según la índole de sus funciones, y para los efectos del Servicio Civil, en las siguientes categorías:

- I. Profesional: se necesita que presente el título legal.
- II. Subprofesional: tiene que sustentar un examen u oposición.
- III. Administrativa: tiene que realizar un examen u oposición.
- IV. Educacional: de acuerdo a lo que la ley sobre la materia indique.
- V. Servidumbre: tiene que saber leer y escribir y acreditar honradez.
- VI. Obrera: siempre se les considerará eventuales.

Art. 19.- Los jefes superiores de las distintas dependencias del ejecutivo Federal, serán los únicos autorizados para resolver sobre las solicitudes de empleo que se reciban hasta tanto la Comisión respectiva del Servicio Civil, determine si el solicitante reúne las condiciones indispensables para desempeñar el puesto que pretenda.

CAPITULO IV

DE LAS VACACIONES, LICENCIAS Y PERMISOS

CAPITULO V
DE LAS RECOMPENSAS Y ASCENSOS

CAPITULO VI
DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PERSONAL
COMPRENDIDO EN EL SERVICIO CIVIL

Art. 46.- Los funcionarios y empleados comprendidos dentro del Servicio Civil, podrán asociarse en la forma y dentro de los términos que autorizan las leyes; pero cuando esas asociaciones tengan por finalidad la defensa de los intereses a que se refiere este acuerdo, será condición indispensable para su existencia legal, la aprobación previa de la escritura constitutiva o pacto social, así como de los correspondientes estatutos, por las dependencias del Ejecutivo Federal a que pertenezcan los miembros de la asociación. La autorización se otorgará oyendo el parecer de la Comisión o Comisiones del Servicio Civil respectivas.

CAPITULO VII
DE LAS SANCIONES
CAPITULO VIII

DE LA SEPARACION DEL SERVICIO CIVIL
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
TRANSITORIOS

Finalmente, se puede observar que esta Ley limitó el derecho presidencial de nombrar a los empleados y dio la pauta para que se establecieran los procedimientos correspondientes para introducir al personal en el gobierno a través de la selección basada en la *aptitud y mérito*. De igual forma, se instituyó la permanencia del puesto, implicando la posibilidad de que el empleado iniciara una carrera en el servicio público.

3.2.3 Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario se sintió obligado con los empleados públicos, que en gran parte pertenecían a dicho partido político, y presentó a través de una Comisión un proyecto de Ley de Servicio Civil para mejorar la situación de ellos y que se definieran sus derechos y obligaciones frente al Estado.

En el proyecto presentado se tomó en cuenta los trabajos realizados por diversas instituciones y, particularmente, los que hicieron los mismos

empleados, puesto que expresaron sus aspiraciones e inquietudes. Asimismo, se indicó que por acuerdo del Señor Presidente de la República el proyecto sería tomado en cuenta por la Comisión, que se formaría por la Secretaría de Gobernación y el Instituto del PNR, para formar un proyecto definitivo.

Es así que se publicó, en el año de 1935, el *Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación* en la Revista Política Social, Tomo I, número 4, de la página 10 a la 17. Esta revista perteneció al Instituto del PNR.

**PROYECTO
LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LA FEDERACION
CAPITULO I**

DEL SERVICIO CIVIL

Art. 1º.- La Ley del Servicio Civil de la Federación tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los funcionarios y empleados federales en sus relaciones con el Estado.

Art. 2º.- Las disposiciones de este Ordenamiento se aplicarán a los funcionarios y empleados de la Federación regidos por leyes especiales, en cuanto no se opongan a las mismas.

Art. 3º.- Esta ley también es aplicable al personal interino y supernumerario, con excepción de los que se refiere a la conservación del empleo.

Art. 4º.- Serán de nombramiento y remoción libres, pero estarán sujetos a las demás disposiciones de esta ley:

I. El personal de la Presidencia de la República; y

II. El personal de las Secretarías Particulares.

Art. 5º.- Con excepción de los casos previstos en esta ley, no se aplicará:

I. A los funcionarios cuya situación esté determinada por preceptos constitucionales;

II. A los Subsecretarios, Secretarios Generales y Oficiales Mayores; al Tesorero y Contador de la Federación;

III. A los Jefes y Subjefes de las Unidades Administrativas de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o Dependencias Federales; y

IV. A los miembros de Comisiones, Juntas o Consejos cuya organización esté determinada por leyes o tratados especiales.

Art. 6º.- No se aplicará esta ley, sino la Federal del Trabajo, a las personas que presten sus servicios al Estado mediante contrato.

CAPITULO II

DE LAS COMISIONES DEL SERVICIO CIVIL

Art. 7º.- En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, habrá una Comisión del Servicio Civil.

Art. 8º.- Las Comisiones del Servicio Civil se integrarán: con un Representante del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal de que se trate, el cual fungirá como Presidente; y cuatro vocales propietarios y dos suplentes, Representantes de los empleados.

Art. 9º.- Los Representantes del Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Titular de una Dependencia Federal, serán nombrados y removidos libremente por dichos funcionarios; pero no podrá recaer el nombramiento en favor de las personas a que se refieren los artículos 4º y 5º.

Art. 10.- Los Representantes de los empleados deberán ser:

I. Mexicanos;

II. Mayores de edad; y

III. Titulares y en ejercicio de su empleo.

Serán electos en el mes de enero a mayoría de votos de todos los empleados de la dependencia; durarán en su encargo un año y no podrán ser reelectos, ni pertenecer a una misma Unidad Administrativa.

Art. 11.- Las Comisiones del Servicio Civil nombrarán asesores técnicos que los auxilien cuando sea necesario; y delegados, ocasionalmente, en las oficinas foráneas para que conozcan de los casos de su competencia que se presenten en las mismas.

Cuando se estime indispensable se podrá llamar a los interesados para sustanciar las diligencias ante la propia Comisión.

Art. 12.- Para el desempeño de sus labores, las Comisiones del Servicio Civil tendrán el personal de planta necesario, nombrados en los términos del Capítulo III.

Art. 13.- Son atribuciones de las Comisiones del Servicio Civil:

I. Colaborar con el Secretario de Estado, Jefe de Departamento Autónomo o Dependencia Federal a que pertenezcan, para el mejor cumplimiento de esta ley;

II. Formular las bases para los exámenes de los aspirantes o empleados;

III. Formar en cada caso una lista de diez empleados federales competentes para integrar los jurados; e insacular la víspera del examen en presencia de los interesados, a tres de ellos para constituirlos;

- IV. Vigilar que las pruebas se verifiquen con estricta honorabilidad y conforme a los cuestionarios establecidos previamente;
- V. Informar al Jefe Superior de la dependencia de las personas que deban ocupar los puestos vacantes de acuerdo con los preceptos de esta ley;
- VI. Solicitar los datos relativos al personal en los casos que se sometan a su consideración y dirigirse en queja al Jefe Superior de la dependencia, cuando no se les suministre oportunamente;
- VII. Tramitar las quejas presentadas por los empleados y dictaminar sobre ellas;
- VIII. Dictaminar sobre los cargos que se hagan a los empleados de las dependencias a que pertenezcan, dando cuenta por escrito del resultado de la investigación al Jefe Superior y al empleado acusado;
- IX. Ocurrir en queja ante las autoridades superiores que corresponden, cuando se compruebe responsabilidades al Jefe Superior de la dependencia;
- X. Dictaminar sobre los casos a que se refiere el artículo 84;
- XI. Formar los escalafones de los empleados; llevar el registro de exámenes de hojas de servicio y los expedientes personales;
- XII. Formar el reglamento interior para su regular funcionamiento;
- y
- XIII. Formar y conservar el archivo de los asuntos que tramiten y expedir a los interesados copias certificadas de las constancias que soliciten.

Art. 14.- En cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial se integrará una Comisión del Servicio Civil en la forma determinada en los artículos anteriores y con las atribuciones establecidas en la presente ley.

CAPITULO III

DEL INGRESO AL SERVICIO CIVIL

Art. 15.- Todo nombramiento será expedido con sujeción a esta ley, por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda o por quien legalmente lo substituya.

Art. 16.- Sin perjuicio de los requisitos señalados en otras leyes y disposiciones relativas, serán esenciales para ingresar al Servicio Civil:

- I. Ser mayor de diez y seis años y menor de cincuenta;
 - II. Ser apto para el desempeño del cargo que se pretenda;
 - III. Tener buena conducta;
 - IV. Estar de acuerdo con el programa administrativo y político que sustenta el gobierno;
 - V. No padecer enfermedad contagiosa que constituya grave peligro;
- y

VI. No estar legalmente incapacitado.

Art. 17.- Ningún nombramiento podrá expedirse sin que el aspirante sea aprobado en el examen de competencia que sustente ante el jurado a que se refiere el artículo 13, fracción III, salvo en los casos del artículo siguiente.

Art. 18.- Cuando para el desempeño de algún cargo se necesitaren conocimientos de carácter profesional, estos se justificarán con la presentación del título sobre la materia, expedido por las autoridades legalmente capacitadas para ello.

Art. 19.- Cuando no pueda llenarse una vacante en los términos del artículo 36, el Jefe Superior de la dependencia designará a la persona o personas que deban ser examinadas para ocupar el empleo de que se trata.

Art. 20.- Si ninguna de las personas a que se refiere el artículo anterior demuestra su competencia para ocupar la vacante, la Comisión del Servicio Civil respectiva convocará a concurso y del resultado de este se informará al Jefe Superior de la dependencia para que expida nombramiento a favor de quien haya obtenido las más altas calificaciones.

Art. 21.- Los nombramientos expedidos en contravención a esta ley no surtirán efecto alguno, ni los pagadores podrán cubrir los sueldos respectivos.

Art. 22.- Los requisitos que señala este Capítulo para ingresar al Servicio Civil, deberán comprobarse ante las Comisiones respectivas.

CAPITULO IV

DE LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS

Art. 23.- Los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil tendrán los siguientes derechos:

- I. A percibir la retribución asignada en el Presupuesto anual de Egresos, para el encargo que desempeñan;
- II. A conservar el empleo o cargo a los derechos de los mismos de que son titulares, mientras no incurran en alguna de las causas de separación que señala la presente ley;
- III. A ascender a los puestos de categoría inmediata superior, comprendidos dentro de esta ley;
- IV. A disfrutar de licencias y vacaciones;
- V. A percibir las indemnizaciones en los términos fijados por esta ley;
- VI. A disfrutar de las pensiones determinadas en las leyes;
- VII. A que se les compense, de acuerdo con los reglamentos, por las horas extraordinarias de trabajo;
- VIII. A conservar sus derechos al empleo cuando se separen de él en los casos previstos por esta ley;

IX. A presentar por escrito al Instituto de Administración Pública todos los proyectos que tiendan al mejoramiento de los servicios.

Art. 24.- Los empleados están facultados para organizar agrupaciones de carácter social, cultural o económico dentro de cada una de las dependencias en donde presten sus servicios; pero no podrán constituir sindicatos ni hacer caso del derecho de huelga.

Art. 25.- Tendrán derecho a que se les indemnice con tres meses de sueldo:

- I. Los empleados que sean cesados por supresión de partida; y
- II. Los que sean cesados por reorganización de las dependencias donde prestan sus servicios.

Art. 26.- Los empleados a que se refiere la fracción II del artículo anterior tendrán derecho a que se utilicen sus servicios dentro de la nueva organización, con la misma categoría; pero si las nuevas plazas son diferentes o inferiores, podrán optar por la nueva designación si están capacitados o por la indemnización que establece el artículo 25.

Art. 27.- Los empleados que sufran incapacidades permanentes, parciales o totales, como consecuencia del trabajo que desempeñan, tendrán derecho a ser indemnizados en los términos de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto no pugne con la presente ley. En caso de fallecimiento el derecho corresponderá a sus causahabientes.

Art. 28.- El empleado al tomar posesión de su cargo designará por escrito la persona o personas que deban recibir la indemnización a que se refiere el artículo 27 para el caso de muerte; y tendrá derecho para modificar esta designación en cualquier momento o hacerla si no la hubiere hecho.

Art. 29.- En caso de que no haya hecho las designaciones a que se refiere el artículo anterior, tendrán derecho a ser indemnizados, los herederos debidamente acreditados conforme al derecho común.

Art. 30.- La persona o personas que tengan derecho a ser indemnizados conforme a los artículos 27 a 29, demandarán al Gobierno Federal, en juicio sumario, el pago de la indemnización.

Art. 31.- Los empleados que sufran incapacidades temporales como consecuencia de las labores que desempeñan, disfrutarán de su sueldo íntegro en tanto no se declare que la incapacidad es permanente.

Si después de tres meses de iniciada una incapacidad temporal el empleado no está en aptitud de volver al trabajo, podrá pedir a la Comisión del Servicio Civil que en vista de los certificados médicos dictamine si debe continuar gozando de los beneficios que otorga el presente artículo o proceder declarar permanentemente la incapacidad, con la indemnización a que tiene derecho. Los exámenes médicos deberán repetirse cada tres

meses cuando menos y si persistiere la incapacidad después de un año de iniciada, será declarada permanente.

Art. 32.- En caso de que algún empleado se incapacite temporalmente, pero no como consecuencia de las labores que se le tienen encomendadas, disfrutará:

I. De su sueldo íntegro durante los tres primeros meses; y

II. Del cincuenta por ciento de su sueldo durante los tres siguientes.

Art. 33.- Si la incapacidad a que se refiere el artículo anterior continuare a pesar de haber transcurrido los seis meses, el empleado conservará sus derechos, sin goce de sueldo, para ocupar nuevamente su empleo tan pronto como haya desaparecido la incapacidad.

Art. 34.- Los empleados disfrutarán de una pensión por los años de servicios que hayan prestado o por retiro obligatorio, la que será determinada y cubierta de acuerdo con la ley de la materia.

Art. 35.- Prescribirán en seis meses los derechos a que se refieren los artículos 25 y 26 y en un año los comprendidos en los artículos 27, 31, 32 y 33. El plazo para la prescripción se computará a partir de la fecha en que sean exigibles los derechos.

Art. 36.- En cada Secretaría de Estado, Departamento Autónomo o Dependencia Federal, toda vacante deberá cubrirse dentro del personal de categoría inmediata inferior al empleo de que se trata, cumpliéndose con lo que prescriben los artículos 17 y 18. En caso de que concurran varios aspirantes para un mismo empleo, en igualdad de competencia se preferirá al más antiguo; si tienen la misma antigüedad o son de nuevo ingreso, la vacante se sorteará entre ellos.

Art. 37.- En las fechas que fijen los reglamentos, los empleados tendrán derecho a dos períodos anuales de vacaciones de diez días cada uno, con goce de sueldo.

Art. 38.- Los empleados podrán disfrutar de licencias económicas con goce de sueldo, hasta por diez días, en casos graves y vigentes a juicio del Jefe Superior de la dependencia.

Art. 39.- Los empleados gozarán de los derechos que establece la fracción V del artículo 123 de la Constitución Política de la República.

Art. 40.- Se concederá licencia sin goce de sueldo a los empleados que lo soliciten para ocupar un cargo de los comprendidos en los artículos 4º y 5º, por el término que permanezcan en el desempeño del mismo.

Art. 41.- Cuando un empleado desempeñe transitoriamente un puesto de categoría superior, tendrá derecho a percibir después de treinta días, el sueldo que la ley asigna a dicho cargo.

CAPITULO V

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS

Art. 42.- Son obligaciones de los empleados comprendidos dentro del Servicio Civil:

- I. Asistir con regularidad al desempeño de sus labores, presentándose decorosa y puntualmente a las horas de oficina que señalan los reglamentos respectivos;
- II. Ejercer las funciones propias de su cargo, dedicándoles la capacidad y actividad necesarias para lograr eficientemente su desempeño;
- III. Obedecer las órdenes que los superiores dicten dentro de sus atribuciones;
- IV. Guardar el respeto debido a sus jefes y en general a todo el personal donde prestan sus servicios;
- V. Coadyuvar dentro de su esfera de acción a la realización del programa administrativo y político de gobierno;
- VI. Guardar al público la atención y consideraciones debidas, dándole las facilidades que sean compatibles con las disposiciones dictadas para el desempeño de los asuntos;
- VII. Proceder con reserva cuando la índole de la función lo exija;
- VIII. Formar parte de las Comisiones del Servicio Civil y del Instituto de Administración Pública y desempeñar las funciones que les encomienden; y
- IX. Ocupar transitoriamente cuando se les ordene, los cargos de categoría semejante o superior a los que desempeñen, conservando los derechos del que son titulares.

Art. 43.- Todo empleado que deje de prestar sus servicios está obligado a hacer entrega a quien lo sustituya o a la persona que al efecto se designe, de todos los muebles o inmuebles que tuviere en su poder por razón de su cargo. Durante el tiempo de la entrega percibirá los emolumentos correspondientes al empleo que desempeñaba.

CAPITULO VI

DEL MOVIMIENTO DEL PERSONAL

Art. 44.- Los empleados dejan de pertenecer al Servicio Civil, por las siguientes causas:

- I. Por muerte o incapacidad total y permanente;
- II. Por cumplir la edad de retiro obligatorio de acuerdo con las leyes respectivas;
- III. Por supresión de partida;
- IV. Por cese; y
- V. Por renuncia.

Art. 45.- En los casos de la fracción I del artículo anterior, los causahabientes del empleado o éste según corresponda, tendrán los derechos que sobre el particular concede esta ley y demás relativas.

Art. 46.- Sólo por causa debidamente comprobada en los términos de esta ley, podrá cesarse a un empleado.

Art. 47.- Toda renuncia deberá ser presentada por escrito y se aceptará dentro de un plazo que no deberá exceder de cinco días, salvo el caso de un indudable interés social o por fuerza mayor, que haga indispensable la permanencia transitoria del empleado hasta su substitución.

Art. 48.- A ningún empleado sujeto a esta ley podrá exigírsele la renuncia del cargo que desempeña, ni tendrá efecto alguno el que se acepte una renuncia que no ha sido presentada.

CAPITULO VII **DE LAS SANCIONES**

Art. 49.- El empleado que falte al cumplimiento de las obligaciones que establece esta ley, quedará sujeto a la aplicación de las siguientes sanciones:

- I. Extrañamiento;
- II. Multa;
- III. Suspensión del empleo sin sueldo, por quince días; y
- IV. Destitución.

Art. 50.- El extrañamiento será por escrito debidamente fundado en los casos de falta, dejándose constancia en el expediente del empleado.

Art. 51.- Se impondrá multa de medio día de haber al empleado que tenga cinco retrasos en quince días y se duplicará al que falta injustificadamente a su trabajo medio día.

Art. 52.- La suspensión de quince días sin goce de sueldo, se impondrá al empleado en los siguientes casos:

- I. Por concurrir a sus labores con retraso injustificado en quince ocasiones, durante un mes;
- II. Por faltar cuatro días a sus labores injustificadamente, un mes;
- III. Por obrar habitualmente de manera que perturbe el funcionamiento de la oficina;
- IV. Por habersele impuesto doce extrañamientos en un trimestre;
- V. Por marcada negligencia en el trabajo; y
- VI. Por no guardar al público la atención y consideraciones debidas.

Art. 53.- La destitución del empleado sólo se impondrá por las causas siguientes:

- I. Por haber sido suspendido y dar motivo para nueva suspensión durante un mismo semestre;
- II. Por faltar injustificadamente a sus labores durante seis días consecutivos;

- III. Por excitar a los empleados para que suspendan sus labores o por declararse en huelga;
- IV. Por faltas graves a la disciplina;
- V. Por ebriedad habitual o uso de drogas enervantes;
- VI. Por recibir dinero o dádivas de los interesados en los negocios que tenga bajo su cuidado o responsabilidad;
- VII. Por gestionar por sí o por interpósita persona asuntos de la dependencia en que presta sus servicios;
- VIII. Por presentar documentos falsos para obtener un empleo u ocultar circunstancias que lo excluirían del servicio o ejecutar actos ilícitos con el mismo objeto;
- IX. Por obrar habitualmente en su vida privada de manera que pueda poner en peligro los intereses del Estado, tratándose de empleo con manejo de fondos o valores;
- X. Por inhabilitación judicial para desempeñar empleos o cargos públicos;
- XI. Por comprobada deslealtad al gobierno; y
- XII. Por pertenecer a una orden religiosa.

Art. 54.- Las sanciones a las que se refieren los artículos anteriores serán impuestas por el Jefe Superior de la dependencia que corresponda; previo dictamen de las Comisiones del Servicio Civil, en los términos del Capítulo siguiente.

CAPITULO VIII DEL PROCEDIMIENTO

Art. 55.- En los casos de las fracciones VII, VIII y IX del artículo 13, las Comisiones del Servicio Civil procederán inmediatamente en la forma siguiente:

- I. Iniciarán una investigación por sí o por medio de sus delegados, notificando a los interesados para que dentro de los tres días siguientes expresen lo que a sus derechos convengan;
- II. Recibirán todas las pruebas que ofrezcan las partes siempre que a su juicio sean pertinentes;
- III. Emitirán dictamen dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se notificó a los interesados, salvo que las pruebas que deban rendirse ameriten un plazo mayor, que no excederá de treinta días; y
- IV. Comunicarán su dictamen al Jefe Superior de las dependencias y a los interesados.

Art. 56.- En los casos a que se refiere el artículo 11; los delegados enviarán el expediente que formen, para su dictamen, a la Comisión que los nombró.

Art. 57.- En los casos no comprendidos en el artículo 55 para los que no esté señalado procedimiento especial, las Comisiones del Servicio Civil formarán un expediente con todos los datos necesarios y dentro de los diez días siguientes a su iniciación emitirán dictamen que será sometido a la consideración del Jefe Superior de la dependencia que corresponda, comunicándolo a los interesados.

Art. 58.- El Jefe Superior de la dependencia dictará su resolución dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se le comunicó el dictamen sin estar obligado a sujetarse al mismo. Esta resolución se ejecutará desde luego y se dará a conocer por oficio a los interesados y a la Comisión del Servicio Civil.

Art. 59.- Si no se dictare la resolución dentro del plazo que señala el artículo anterior, se tendrá por aprobado el dictamen de la Comisión del Servicio Civil.

Art. 60.- Si el interesado no estuviere conforme con la resolución dictada en los términos del artículo 58 y 59, podrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que fue notificado, ocurrir ante el Juez de Distrito de su domicilio demandando la nulidad de tal acuerdo y anunciando las pruebas que rendirá.

Art. 61.- Presentada la demanda por el interesado o por quien lo represente por medio de carta poder, se correrá traslado al Jefe Superior de la dependencia para que la conteste dentro de cinco días; citándose a una audiencia verbal que deberá verificarse dentro de diez días y proveyendo lo necesario para que las pruebas ofrecidas se puedan presentar el día de la audiencia.

Art. 62.- En la audiencia verbal a que se refiere el artículo anterior, se recibirán las pruebas ofrecidas y se desahogarán en la misma. Al terminar la audiencia el Juez dictará su resolución la que no tendrá recurso y sólo será causa de responsabilidad.

Art. 63.- El Juez debe rehusarse a recibir aquellas pruebas que a su juicio sean improcedentes o tiendan a dilatar el procedimiento.

Art. 64.- Sólo se admitirán hasta tres testigos por cada parte y cuando en un sólo día no se concluya la audiencia, el Juez citará para continuarla al día siguiente.

Art. 65.- La sentencia será notificada personalmente al Jefe Superior de la dependencia, quien deberá cumplirse dentro del tercer día.

Art. 66.- En caso de incumplimiento de las resoluciones de los Jueces de Distrito, éstos se dirigirán a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que el citado tribunal ocurra inmediatamente en queja ante la autoridad superior que corresponda.

Art. 67.- En el procedimiento judicial a que se refiere este Capítulo tendrá intervención el Ministerio Público Federal como representante del Estado.

Art. 68.- En todo lo no previsto por esta ley respecto a procedimiento, será aplicable lo conducente del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO IX

DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Art. 69.- Se crea el Instituto de Administración Pública que funcionará con entera independencia de las Comisiones del Servicio Civil y tendrá las finalidades siguientes:

I. Estudiar los problemas de funcionamiento burocrático de la Administración Pública y proponer a los Jefes Superiores de las oficinas las soluciones que juzgue adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar los servicios siempre que sea necesario;

II. Determinar cuáles actividades burocráticas deben constituir carreras administrativas;

III. Organizar los planes de estudios de las carreras de Administración Pública; y

IV. Organizar y dirigir las Academias de Administración Pública, para la preparación de los empleados en todas aquellas materias cuyos conocimientos no se impartan en los establecimientos oficiales, o en los de la Universidad Nacional.

Art. 70.- Las funciones directivas del Instituto estarán encomendadas a un consejo integrado por delegados que además de preparación técnica bastante, deberán llenar los requisitos del artículo 10.

Art. 71.- Los delegados a que se refiere el artículo anterior serán electos anualmente por los empleados, en el mismo acto en que se designen representantes para las Comisiones del Servicio Civil por cada Secretaría de Estado o Departamento Autónomo habrá un delegado y dos por cada uno de los Poderes Legislativo y Judicial.

Art. 72.- En su primera sesión los delegados nombrarán una Dirección General y un Secretario; tales nombramientos deberán recaer en personas debidamente capacitadas, aunque no pertenezcan al personal burocrático.

Art. 73.- El Consejo del Instituto designará las Comisiones Técnicas que sean necesarias, para el estudio de los problemas de su competencia.

Art. 74.- El Instituto formulará su reglamento interior y anualmente sus Presupuestos que someterá a la consideración del Ejecutivo.

CAPITULO X

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 75.- Para los efectos de esta ley se considera como tiempo extra, el que exceda de ocho horas diarias de trabajo o el que se desempeñe durante los días señalados como festivos, o que correspondan a descanso semanal.

Art. 76.- Los sueldos de los empleados federales no son embargables, con excepción de los casos de deudas alimenticias o responsabilidades provenientes de delitos.

Art. 77.- Los Jefes Superiores de las dependencias formularán antes del mes de enero de cada año, los cuestionarios a que deban sujetarse los exámenes de los aspirantes o empleados, y los harán del conocimiento de las Comisiones del Servicio Civil para los efectos del artículo 13, fracciones II y III.

Art. 78.- Ningún empleado desempeñará más de un cargo público. Sólo podrá ocupar dos ó más cuando para ellos se requieran conocimientos científicos o técnicos, pero en estos casos será indispensable que no sean incompatibles las horas de trabajo. El certificado lo expedirá la oficina respectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art. 79.- Cuando para el desempeño de las labores que se encomienden a un empleado, tenga que cambiar de residencia con carácter permanente, se le proporcionarán pasajes para él y sus familiares dentro del segundo grado. En caso de cese las mismas personas disfrutarán del citado beneficio para su regreso.

Art. 80.- Cuando un empleado fallezca durante el desempeño de su encargo estando fuera de su residencia habitual, la dependencia a que pertenezca costeará lo relativo al cepelio del cadáver o su traslado al lugar que señalen sus deudos dentro del territorio nacional.

Art. 81.- El Servicio Médico de las Secretarías de Estado, Departamentos Autónomos o demás dependencias federales, o en su defecto dos médicos legalmente autorizados, comprobarán los casos de incapacidades que establece esta ley.

Art. 82.- Cuando un empleado padezca de enfermedad que a juicio del Servicio Médico respectivo constituya grave peligro para los demás, el Jefe Superior de la dependencia ordenará su separación temporal. En este caso se aplicarán las disposiciones de esta ley relativas a incapacidades.

Art. 83.- Será suspendido el empleado en contra de quien se hubiere dictado auto de formal prisión por un delito intencional, en tanto obtenga la revocación de tal auto o se dicte sentencia absolutoria definitiva. En estos casos volverá a su empleo con los mismos derechos de que es titular.

Art. 84.- El empleado que sea acusado de la comisión de un delito por hechos realizados con motivo, como consecuencia directa y en cumplimiento del servicio, volverá a desempeñar su empleo en cuanto obtenga libertad provisional o definitiva; entre tanto continuará percibiendo su sueldo íntegro si demuestra los extremos de la primera parte de este artículo. Si la sentencia condenatoria lo priva de su libertad, quedará separado del servicio.

TRANSITORIOS

Art. 1º.- Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 27 serán cubiertas por el gobierno federal en tanto se crea un Instituto a este efecto.

Art. 2º.- Los actuales titulares de los empleos para continuar en los mismos, deberán dentro de los seis meses siguientes a la integración de las Comisiones del Servicio Civil, llenar los requisitos establecidos en el Capítulo III; mientras tanto serán inamovibles.

Art. 3º.- El Ejecutivo cuidará de que en los Presupuestos de Egresos de cada año, figuren las partidas necesarias para cubrir los gastos a que se refiere el artículo 74.

INSTITUCIONES Y REFORMA SOCIAL

México, D.F., a 4 de octubre de 1935.

El Director del Instituto, Lic. Lucio Mendieta y Nuñez.- El Subjefe, Lic. Andrés Serra Rojas.- El Secretario, Lic. Francisco H. Matar.- Miembros de la C. de A. Legislativa, Lic. Enrique Landa Berriozábal.-Lic. Ernesto P. Uruchurtu.- Lic. Luis Bobadilla.

3.2.4 Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas

El Ingeniero M. C. Rolland, en su obra **El Desastre Municipal en la República Mexicana**, editada en 1952, dedica una parte a un *Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas*. Rolland planteó como pertinente el estudio del proyecto de Servicio Civil puesto que el problema de los empleados públicos, a su consideración, se había agravado muy seriamente con el Estatuto Jurídico que los amparaba.

El autor expuso el deseo de proteger a los empleados de los vaivenes de la política, en consecuencia el Estatuto surgió de acuerdo a la situación que se vivía en su época. Pero, esta iniciativa se vio perjudicada con la práctica y ejemplificó demostrando que se desvirtuó en mucho esta acción con maniobras políticas de directores sin escrúpulos; asimismo, los mismos empleados respondieron con continuas agitaciones no cumpliendo con sus obligaciones, de tal manera que era público que la eficiencia de los servicios públicos disminuyó notablemente.

Rolland explicó que en todos los países del mundo se estaban haciendo continuamente esfuerzos para procurar que los empleados públicos se mantuvieran al margen de la **politiquería** sin negarles, naturalmente, sus

derechos ciudadanos; y --resaltó-- que se les debía reconocer de manera trascendental sus méritos por medio de organizaciones llamadas del *Servicio Civil*. Es entonces que el Gobierno, en el tiempo que se hizo el proyecto, consideró este serio problema en toda su magnitud, nombró una Comisión que presentó el Proyecto ante la Cámara de Diputados y se imprimió¹⁴.

El proyecto daba las más amplias garantías al empleado y reconocía de la manera más justa los méritos, estableciendo premios a la dedicación y al trabajo. De igual forma, fijaba la posición de los empleados y les garantizaba su estabilidad, pero eliminó la acción de la politiquería y la tendencia a la ineficiencia, que es consecuencia ineludible.

A continuación se presenta el Proyecto detallando únicamente los capítulos que se consideran relevantes por su aportación en lo novedoso, principalmente, puesto que aquellos que solamente se mencionan son, en contenido, similares a los suscritos en los proyectos anteriormente presentados.

PROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA LAS CIUDADES MEXICANAS

CAPITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Art. 1º.- Se entiende por Servicio Civil, para los efectos de esta Ley, el trabajo desempeñado en las oficinas dependientes de los Consejos de las ciudades, por los funcionarios y empleados civiles que se nombren, de acuerdo con las prevenciones de esta misma ley.

Art. 5º.- Las únicas personas que no se sujetarán al Servicio Civil en el gobierno de las ciudades, serán los secretarios particulares de los consejeros en el caso de que los haya, así como las comisiones especiales para estudios de puntos técnicos o legales, que exigen conocimientos especiales.

CAPITULO II

DE LA COMISION DEL SERVICIO CIVIL

CAPITULO III

DE LOS REQUISITOS PARA INGRESAR AL SERVICIO CIVIL

¹⁴ M.C. Rolland. *El Desastre Municipal en la República Mexicana*, pp. 123 a 140.

CAPITULO IV
DEL TIEMPO DEDICADO AL TRABAJO DE LAS OFICINAS
Y DEPENDENCIAS DE LOS MUNICIPIOS

CAPITULO V
DE LAS LICENCIAS

CAPITULO VI
DE LOS SEGUROS DE EMPLEADOS

CAPITULO VII
JUBILACIONES, PENSIONES Y ORGANIZACION
DE AHORROS

CAPITULO VIII
DE LOS ASCENSOS, REMOCIONES, PERMUTAS, REDUCCION O SUPRESION
DE LOS EMPLEADOS EN LAS OFICINAS Y CAMBIOS DE EMPLEOS

CAPITULO IX
PREVENCIONES ESPECIALES PARA ASEGURAR LA INDEPENDENCIA
ENTRE LA POLITICA Y LA ADMINISTRACION

Art. 73.- Ninguna persona que esté al servicio de los Municipios tomará participación en actuaciones políticas y que se ejecuten activa y públicamente, y sólo tendrá derecho para inscribirse en los padrones municipales y para votar en las elecciones populares.

Las autoridades de las que dependan los servidores de la Administración, no podrán exigir de éstos últimos, actos de carácter político ni contribuciones de ninguna especie.

Art. 74.- Ninguna autoridad ni empleado de ninguna categoría darán, prestarán, recibirán o solicitarán, directa o indirectamente de funcionarios o empleados del servicio público, o de personas ocupadas en el mismo, fondos destinados a fines políticos ni a hacer presentes a manifestaciones de ningún género en honor de funcionarios o empleados de la Administración o de quienes aspiren a serlo. No podrán intervenir tampoco en los actos por los que se recaben, reciban o entreguen dichos fondos, no organizarán actos de adhesión en favor de ninguna persona, ni sirviéndose de la autoridad que tengan incitarán a sus subordinados para que asuman determinada actitud política o para que figuren en actuaciones políticas de cualquier especie que sea.

Art. 75.- Nadie podrá, en lugar alguno destinado al servicio público o en el que se efectúen actos del propio servicio, dar, entregar, prestar, solicitar ni recibir sumas o valores de cualquier especie, que tengan por objeto fines políticos; organizar manifestaciones en honor o en descrédito de autoridad o de personas que pretendan llegar a serlo, ni ofrecerles presentes de cualquier naturaleza que sean.

Art. 76.- En caso de violación de cualquiera de los tres artículos anteriores, se castigará a quienes lo cometan con destitución e inhabilitación por cinco años para servir en los municipios. La Comisión del Servicio Civil vigilará especialmente el cumplimiento de este precepto.

CAPITULO X

DEL DEPARTAMENTO DE EFICIENCIA

Art. 77.- Tan pronto como sea posible, la Comisión del Servicio Civil creará y organizará un Departamento de Eficiencia que tendrá por objeto aquilatar, conforme al sistema de puntos, los servicios de los funcionarios y empleados de los Municipios. A este efecto se organizarán en cada oficina registros del trabajo de sus respectivos funcionarios o empleados, y siguiendo el mismo sistema, se definirá cual sea la proporción de eficiencia mínima que se requiera para conservar cada empleo; cual y por qué tiempo debe mantenerse la que se necesite para ser ascendido, y cual la que autorice a los superiores para tomar medidas disciplinarias especiales respecto de los subordinados.

Art. 78.- Cada año el Departamento de Eficiencia rendirá la Comisión del Servicio Civil un informe en sus labores y propondrá cada vez que lo estime conveniente, las medidas necesarias para el perfeccionamiento del servicio. Dicho informe se incluirá en el que rinda la mencionada Comisión a los Gobernadores y a los Consejos de los Municipios.

CAPITULO XI

DE LAS ESCUELAS DE ADMINISTRACION

Art. 79.- Dentro de los seis meses siguientes al que esta ley entre en vigor, la Comisión del Servicio Civil publicará el programa de las escuelas administrativas, estableciendo los cursos necesarios para el desempeño de los distintos cargos del Servicio Civil; y dentro de los tres meses siguientes quedarán abiertas y organizadas las escuelas. En todo caso será la Comisión del Servicio Civil la que fije los programas y quien de alguna manera intervenga en los exámenes para cerciorarse de la veracidad de los certificados que allí se expidan.

Art. 80.- Los que no hayan estudiado en las escuelas oficiales administrativas podrán, sin embargo, aspirar a cualquier puesto del Servicio Civil sustentando, a título de suficiencia, el examen que disponga el Reglamento.

3.3 INSTITUCIONES IMPORTANTES EN EL SERVICIO CIVIL

3.3.1 La Confederación Nacional de la Administración Pública

El 5 de junio de 1922 se fundó, conforme a las leyes de la República la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP). En el documento **La Vigorosa Acción Social de la CNAP**, que se publicó en Agosto de 1922, se encuentran los detalles de esta Institución en la que se invitaban, a todos los elementos que constituyeran el **Servicio Civil de los Estados Unidos Mexicanos**, a tomar participación activa en el desarrollo de la Confederación.

Se definió a la CNAP como una institución de carácter exclusivamente *profesional*; teniendo como objetivo la realización de altos fines sociales y económicos, estableciéndose conforme a las leyes de la República y para promover la prosperidad de quienes se consagraban al Servicio del Estado.

La importancia de la Confederación se reflejó desde el aspecto de quienes la dirigían; en un principio estuvieron:

- Presidente del Consejo Técnico: Lic. Antonio Caso (Rector de la Universidad Nacional).
 - Consejero Legal: Lic. Gilberto Valenzuela (Subsecretario de Gobernación).
 - Presidente Ejecutivo: Prof. Gregorio Cristiani Jr.
 - Tesorero General: Contador José D. Alvarez (Subdirector de los Talleres Gráficos de la Nación).
 - Secretario del Consejo Técnico: Salvador Seoane (Director Gerente de la Compañía Nacional Mexicana de Fianzas).
 - Secretario del Cuerpo Consultivo Honorario: Dr. Ulises Contreras.
 - Secretario del Consejo Ejecutivo: Manuel E. Ramírez.
- La CNAP estaba integrada por:

- 1) *El Consejo Técnico*:
 - presidente;
 - consejero legal;
 - vicepresidentes;
 - secretario;
 - subsecretario.

- 2) *El Consejo Ejecutivo:*
 - presidente;
 - tesorero general;
 - vicepresidentes;
 - subsecretarios;
 - director de asociaciones locales; y,
 - presidente de la comisión de hacienda.
- 3) *Los Miembros Honorarios.*
- 4) *El Cuerpo Consultivo Honorario:*
 - presidente; y
 - secretario.

El programa general que estaba realizando la CNAP, y sus bases orgánicas, indicaban que en toda la República se establecerían 30 asociaciones locales, afiliadas, integrando así la Confederación. Estas estarían organizadas con base en la participación y unión profesional y tendrían los siguientes fines:

- 1.- Constitución de una Sociedad Económica de Previsión, que dirigida técnicamente y administrada en forma científica realizara tres objetos:
 - a) Crear una asociación de consumo, es decir, proporcionar a precios reducidos los artículos de primera necesidad.
 - b) Organizar una asociación de construcción para facilitar la adquisición de casas.
 - c) Formar una Caja de Ahorros y préstamos, relacionándose directamente con un seguro oficial.
- 2.- Institución de una Agrupación de Previsión Social, destinada a lograr la reglamentación del servicio civil; a fomentar el establecimiento de sociedades mutualistas, el desarrollo de las culturas intelectual y física, y a preservar la salud de los socios. Con tales propósitos se crearían:
 - a) El Comité de Previsión Social de la CNAP.
 - b) Los círculos de estudio, que se formarían en la capital de la República y en sus estados, organizados según las bases que estableciera la sociedad cultural de la Secretaría de Educación en los cuales se impartiría la enseñanza adecuada a cada región, los conocimientos agrícolas o industriales, etc.

En el folleto aparece la declaración del Presidente Plutarco E. Calles referente a la existencia de un Servicio Civil y opinó que era necesario debido

a que si se requería de buenos empleados, en los términos de la eficiencia, se necesitaba de igual forma el que tuvieran estabilidad y seguridad en su puesto; lo expresó así: "Encarezco la necesidad de que haya en México una ley del Servicio Civil que garantice al empleado público contra los vaivenes de la política y lo indemnice por sus prolongados servicios; el Gobierno nunca podrá tener buenos empleados si no da a éstos toda clase de garantías.- Plutarco Elías Calles (Entrevista con El Universal)"¹⁵.

Finalmente, la importancia de la CNAP se reflejó en las *Conclusiones* que fueron vertidas en el folleto y en la que se definió a la CNAP como una Institución que estaba inspirada en altos fines sociales y económicos; profundamente respetuosa de todas las leyes, de todas las autoridades, de todas las instituciones públicas y privadas; se mantenía en constante contacto con los más encumbrados funcionarios federales y se hizo la especificación de **funcionarios**, no de **políticos**, en atención siempre al papel que debe desempeñar en la vida de México.

La CNAP no sería un elemento de perturbación social sino, por el contrario, sería un factor de *eficiencia administrativa* y, en consecuencia, de progreso nacional. Una vez expuesto todas estas consideraciones, se exhortaba a los que constituirían el Servicio Civil a participar y continuar con las acciones que estaba realizando la Confederación.

3.3.2 La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales

La Asociación Mexicana de Empleados Oficiales (AMEO) se fundó el 12 de Mayo de 1924¹⁶ con la finalidad de procurar solución a la situación crítica en la que se encontraban los empleados. El reflejo de ello fue, por ejemplo, el retraso de los pagos en las fechas establecidas para ello.

El desarrollo de este organismo se empezó a dar cuando pasó de ser ocasional a ser una organización con presencia constante. Asimismo, justificaron la lucha del empleado asemejándolos con los obreros y

¹⁵ La Vigorosa Acción Social de la Confederación Nacional de la Administración Pública. México; 1922. pp. 10 y 11.

¹⁶ Revista AMEO. Órgano de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales. 1925; N° 1; p. 1.

campesinos con respecto a luchar por sus intereses morales y económicos; en consecuencia, contemplaron una Ley del Servicio Civil como una finalidad dentro de sus intereses.

La Asociación persiguió la *moralización* del empleado oficial, en el aspecto social, por lo que defendió con energía la instauración de un Servicio Civil pese a las serias dificultades que esta modificación conllevaría. Siendo así, se sintieron alentados sobretudo porque era una iniciativa que el Ejecutivo Federal ya contemplaba. Esto último se confirmó cuando se puso en vigor un Reglamento que regía en el Departamento de la Contraloría General de la Nación y que --se expuso en la Revista-- eran los primeros pasos para la implantación del Servicio Civil.

Prosiguiendo con la importancia y las aportaciones de la AMEO, en la necesidad de expedir una Ley de Servicio Civil, se explicaba que dicha Ley sería una Suprema Garantía para el empleado que cumplía con sus deberes, puesto que no se vería afectado por un *injustificado cese* que normalmente ocurría debido a situaciones como los cambios políticos o que un nuevo jefe cese a un empleado para colocar a un colaborador o pariente cercano; esta situación es la que la Asociación calificó como injusta sobretudo cuando se despiden a un empleado que ha sido *honrado* y ha cumplido cabal y eficientemente sus responsabilidades.

Por último, y de manera acertada, se afirmó que la existencia del Servicio Civil beneficiaría al empleado público, a la Administración Pública y al pueblo mismo puesto que el empleado al tener las seguridades debidas¹⁷ en su trabajo, trabajaría de manera estimulante, produciendo eficientemente los servicios encomendados y que la sociedad recibiría.

3.3.3 La Escuela de Administración Pública¹⁸

Antecedente: Durante el periodo presidencial de Porfirio Díaz se estableció la Carrera de Empleados en la Escuela de Comercio y

¹⁷ Se consideraron primordialmente dentro de la Asociación los Servicios de Previsión Social.

¹⁸ El documento consultado es una reproducción presentada en la Revista de Administración Pública N° 57/58; pp. 243 a 260.

Administración, que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos. Así, en la *Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal* en su 7º artículo se estableció: "En la Escuela Superior de Comercio y Administración se seguirán las carreras de Contador de Comercio y de **Perito Empleado de la Administración Pública**"¹⁹. Los estudios para Perito Empleado se distribuyeron en tres años, al finalizarlos y haber sustentado los exámenes generales se recibía el *Diploma de Empleado* de la Administración Pública.

En los primeros meses del año de 1922, un grupo de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal; esto se dio como consecuencia de ver que el campo de la Administración Pública es vasto y los empleados encontraban dificultad para laborar por lo variado de sus actividades, por lo que al estar impreparados para labores específicas su desempeño en el trabajo se volvía limitado. Así, se identificó que el problema principal era que no estaban "debidamente preparados y prácticamente educados"²⁰.

Por su parte, la idea fundamental para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública²¹, siendo iniciativa del Comité de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el día 22 de Octubre de 1920²², fue la necesidad de capacitar, amplia y científicamente, a los empleados de la Administración Pública, de manera distinta a los del ramo hacendario tanto para que pudieran realizar su trabajo de manera competente, así como para garantizar un mejor servicio público.

La razón que motivó a esta acción fue que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el Gobierno impartía una educación que preparaba a los

¹⁹ Ley para la Enseñanza Comercial en el D.F.; 1905; p. 275.

²⁰ Guerrero, Omar. El Departamento de Contraloría 1917 - 1933. Revista de Administración Pública N° 57/58; p. 243.

²¹ La fundación de la ESAP se dio en forma experimental con un programa de carácter eminentemente técnico, dentro de la particular especialidad de la contabilidad pública, y dependiendo desde entonces hasta el 31 de diciembre de 1924 de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la SEP.

ibidem; p. 250.

²² Manuel Centurión, primer director de la Escuela de Administración Pública, da como fecha de creación de la misma el año de 1922.

alumnos para las diversas actividades de la vida, pero no se incluían las necesarias para los empleados de las oficinas públicas y, en específico, de las hacendarias en las que era indispensable una preparación especial y que ya se había identificado la necesidad de llevar a cabo sobretodo para mejorar el servicio público.

Así, la Escuela de Administración Pública fue un plantel para que los empleados del Gobierno adquirieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo. Su Plan de Estudios fue elaborado de tal forma que educaría e instruiría al empleado público de acuerdo a la actividad, en específico, que se realizaba dentro de la Administración Pública; en consecuencia, al cabo de cuatro años de estudio se estaría sólidamente preparado para desempeñar de manera *eficiente* las funciones propias de cualquiera de los puestos al que se ingresara, aunque fuera por oposición.

Se reafirmó entonces que este plantel no solamente mejoraría la situación individual del empleado, sino que podría ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reunirían: Competencia, honorabilidad, noción del deber, responsabilidad; características deseadas para cumplir con un Servicio Civil en lo relativo a la formación y características del personal público.

Para 1924, la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes. Para principios de 1925 la escuela fue suprimida y el nuevo contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, teniendo conocimiento de los beneficios de este plantel inició las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, el señor Secretario de Educación Pública y el Rector de la Universidad Nacional, doctor don Alfonso Pruneda²³.

Asimismo, el Contralor tomó en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa estaba el del establecimiento del *servicio civil*, y por ello estimó conveniente que los empleados afirmaran sus conocimientos y adquirieran los que les hicieran falta para demostrar y comprobar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. Es así como la Escuela dependió en esa época en lo económico del Departamento de Contraloría y

²³ *ibidem*; p. 244.

en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Desde el año de 1926, la ESAP pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Destaca como importante que en el programa de acción de la sociedad de alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se contempló:

1º.- El fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los concursos que se vienen dando en la ESAP con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.

2º.- Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.

3º.- Trabajar por el establecimiento definitivo de la ESAP como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo²⁴.

En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México con fecha de 2 de julio de 1929 el artículo transitorio 1 fracción C apuntaba: "la Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública"²⁵. Así, la ESAP se unió a una parte de la vieja Escuela Superior de Comercio y Administración formando, en consecuencia, una nueva Facultad que conservaría este último nombre.

²⁴ *ibidem*; p. 249.

²⁵ *ibidem*; p. 259.

A partir de entonces, surgió una institución académica que dejó de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo que el Estado siguiera contando con especialistas en administración financiera fundados en las necesidades de la administración pública. Pero se requería de un cuerpo administrativo del Estado con mayor conocimiento y especializado en las teorías y prácticas administrativas más avanzadas de la función pública; junto a esta necesidad estaba la de continuar con la capacitación de los empleados públicos; por lo que la Universidad incluyó en la formación académica del área social la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, y respondiendo por ende a la creciente demanda social y estatal de funcionarios públicos capacitados para resolver la problemática de la gestión pública.

Es así como la UNAM fundó en 1951 la entonces Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, en la que se estableció la Licenciatura en Ciencia Política; en 1958 la carrera se reformó convirtiéndose en la *Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública*²⁶.

3.4 AUTORES DEL SIGLO XX

3.4.1 Lucio Mendieta y Nuñez²⁷

Su obra es de suma importancia, y en especial con respecto al tema que se estudia, debido a que cuando desempeñó el puesto de Director del Instituto de Estudios Sociales del Partido Nacional Revolucionario, y por encargo del lic. Emilio Portes Gil, una comisión integrada por lic. Enrique Landa Berriozábal, Andrés Serra Rojas, Francisco H. Matar, Luis Bobadilla,

²⁶ Díaz Casillas, Francisco J.; op. cit.; pp. 56 y 57.

²⁷ Jurisconsulto, sociólogo y escritor mexicano. Nació el 11 de enero de 1896. En 1910 se trasladó a la ciudad de México e ingresó a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Ocupó diversos puestos públicos y privados de los cuales destaca, en términos especiales a este trabajo, el de Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional; Profesor de Sociología en el Instituto Tecnológico de México y Profesor Titular de Sociología en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

López de Escalera, Juan. *Diccionario Biográfico y de Historia de México*; tomo II; pp. 687 y 688.

Ernesto P. Uruchurtu, se formuló un **Proyecto de Ley de Servicio Civil**, publicado en la *Revista Política Social* N° 4 tomo I, de noviembre de 1935 del citado instituto. Destacaron dos puntos: El primero, la organización de la burocracia en carreras administrativas y el segundo, el establecimiento de un Instituto Docente, de Investigación y Estudio sobre materias administrativas.

Mendieta y Nuñez presentó de manera muy escueta los antecedentes del servicio civil. Posteriormente planteó que el problema fundamental que se presentaba al estudiar el Servicio Civil consistía en definir con claridad la naturaleza de las relaciones entre el Estado y sus servidores. Esto lo planteó diciendo que el asunto se ofrecía con dos aspectos bien definidos: uno, el legal y, el segundo, doctrinario. En síntesis, afirmaba que era preciso determinar el carácter de las relaciones existentes entre el Estado y los empleados públicos de acuerdo con las leyes vigentes en materia de trabajo y la naturaleza de esas relaciones a la luz de las teorías más aceptadas, en esos momentos.

El autor explicaba que el Estado, en las funciones de estricta administración pública, no contrata a sus servidores para revender los servicios que prestan al público, sino que *organiza los servicios públicos para beneficio de la colectividad*, satisfaciendo necesidades generales. Se llegaba a la conclusión entonces de que ni económica ni jurídicamente pueden equipararse las relaciones que existen entre el empleado público y el Estado con la que existe entre el empleado privado y su patrón o la empresa a la cual presta sus servicios.

La consecuencia necesaria era señalar que los empleados públicos no se rigen por leyes comunes a otros trabajadores y que requieran, por lo mismo de un estatuto especial. Mendieta y Nuñez explicó que esto era imprescindible; así, consideró acertado que la Ley Federal del Trabajo en su artículo 20 estableciera que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan"²⁸.

El criterio objetivo adoptado consistía en establecer quiénes eran *empleados públicos*. De esta forma éstos se definían así: Un empleado público era cualquier persona que hubiera sido o fuera aceptada dentro del personal de la Administración Pública, no importando el trabajo que

²⁸ Mendieta y Nuñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. p. 158.

desempeñara, y mediante nombramiento expedido de acuerdo con las asignaciones del Presupuesto. Tendrían el carácter de *trabajadores* los que desempeñaran servicios mediante contrato de trabajo.

Los primeros se regirían por la Ley del Servicio Civil, los segundos por las Leyes del Trabajo. Asimismo, Mendieta y Nuñez aclaró la situación de las personas que se empleaban para colaborar en el desempeño de una función pública, ejemplificando con los trabajadores contratados a lista de raya, que debido a que sus servicios no eran vitales para las funciones públicas, éstos tampoco serían contemplados por la Ley del Servicio Civil.

Posteriormente, Mendieta y Nuñez analizó el artículo 123 constitucional; debido a que la doctrina de los autores modernos más prestigiados de su época y la jurisprudencia de los países más cultos, negaban a los empleados al servicio del Estado los derechos de sindicalización y de huelga.

Pese a lo que implicaba su análisis, fue claro que aunque existieran diferencias jurídicas entre los servidores del Estado y los de empresas o personas particulares, no habían diferencias como seres humanos, pues se tienen las mismas necesidades y semejantes aspiraciones. Más que nada, lo que buscaba era que el nivel de vida de los trabajadores de todas las clases se elevara y se dignificara su situación personal, económica y cultural. Estas finalidades se consideraban imposibles de conseguir para el empleado público si no existían las condiciones de estabilidad en su empleo y en la remuneración de su trabajo, si no se establecían principios de equidad, y si no se le reconocían determinados derechos adquiridos a lo largo de años de servicios leales y eficientes.

Aunado al estudio del Servicio Civil, Mendieta y Nuñez analizó el Estatuto de 1938 diciendo que fue un mejoramiento en la situación del empleado público, quien se encontraba a merced de los cambios políticos, y con esta ley consiguió su estabilidad entre otros derechos. Lo que aquí el autor puntualizó es que esta *estabilidad* era que se le reconociera el derecho a sindicalizarse y a la huelga, así que el empleado no ganaba nada con ello puesto que cayó en la opresión sindical, en el liderismo y no logró lo que realmente se buscaba y que lo hubieran obtenido mediante una "*buena Ley del Servicio Civil*"²⁹.

²⁹ *ibidem*; p. 171.

La situación que prosiguió fue que por decreto del 16 de diciembre de 1939 se modificó el artículo 5º del Estatuto anteriormente citado, y se estableció que regiría únicamente para los empleados de base, mas no para los de confianza. Otra situación que se presentó fue que después de la organización sindical de los empleados públicos, éstos se constituyeron en una Federación, que aunado a la influencia de fuerzas políticas poderosas que estaban dentro del mismo gobierno, se convertían en factores principales que impedían --en la opinión de Mendieta y Nuñez-- la modificación del Estatuto en sus puntos esenciales.

Para el 4 de abril de 1941 el presidente Manuel Avila Camacho expidió un Decreto aprobado que contenía el nuevo *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en la exposición de motivos se indicaban los puntos centrales que eran, al parecer de Mendieta y Nuñez, los siguientes:

1) Una determinación exacta de los empleados de confianza. Con respecto a esto, se hizo la aclaración de que la distinción de trabajadores de confianza técnicamente se refería al personal de empleados, no a los funcionarios, y "tiene por objeto permitir a los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado nombrar y remover libremente a sus más cercanos colaboradores"³⁰.

2) El perfeccionamiento del sistema de escalafones.

3) La competencia como punto básico de todo ascenso.

4) Clara delimitación de las jurisdicciones entre el Estado y la Ley de Responsabilidades. En este punto se opinó que desde 1917 no existía una Ley General de Responsabilidades, pero ello no implicaba que desde ese entonces se hubiera dejado al olvido esta importante materia, pues se dieron numerosas leyes en las que se establecieron las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, aunque muchas de ellas no se hicieron efectivas.

Mendieta y Nuñez calificó como importante la **Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados**

³⁰ *ibidem*; p. 181.

que se expidió el 30 de diciembre de 1939. Esta Ley clasificó a los servidores del Estado en:

- a) Altos Funcionarios de la Federación;
- b) Funcionarios; y,
- c) Empleados.

El artículo 1º de esta ley estatuyó el principio general de responsabilidad de los funcionarios y empleados por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados.

Mendieta y Nuñez hizo una clasificación con respecto a los delitos que se contemplan en la Ley y los presentó en la siguiente forma:

- 1) Delitos de ejercicio ilegal de empleo o cargo público y de abandono ilegal de los mismos.
- 2) Delitos de oposición al cumplimiento de las Leyes.
- 3) Delitos de satisfacción de intereses pecuniarios o personales en el ejercicio de un empleo o cargo público.
- 4) Delitos de acción coactiva, violenta o inmoral en el ejercicio de un empleo o cargo público.
- 5) Delitos de abstención en el ejercicio de un empleo o cargo público.
- 6) Delitos de violación de garantías individuales.
- 7) Delitos de tolerancia ilegales.
- 8) Delitos de culpa o negligencia en el ejercicio de un empleo o cargo público.
- 9) Delitos judiciales.
- 10) Delitos señalados en leyes especiales.

Los procedimientos para exigir las responsabilidades de los empleados y funcionarios federales y de los funcionarios de los Estados, cambiarían según la categoría a la que pertenecieran. Tratándose de altos funcionarios de la Federación y los Estados, el procedimiento se desarrollaba ante la Cámara de Diputados (Tribunal de acusación) y ante la Cámara de Senadores (Tribunal o jurado de sentencia). Con respecto a los delitos de los demás empleados, el procedimiento se desarrollaba en su primera fase ante los Tribunales Federales que tenían el carácter de instructores del proceso y la segunda fase tenía lugar ante el Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos, que funcionaba como Tribunal de

Sentencia para fijar la responsabilidad del acusado de acuerdo con los datos que proporcionara el proceso y para señalar la pena que debía imponerse.

Con respecto a los funcionarios y empleados, el procedimiento para exigir las responsabilidades oficiales de éstos se desarrollaba en dos fases: La primera, tenía lugar ante los jueces de distrito, si se trataba del ámbito federal, o ante los jueces del orden común, en los estados y distritos. La segunda, tenía lugar ante el jurado federal de responsabilidades oficiales en el caso de servidores federales, o ante el jurado de responsabilidades oficiales si eran de los específicos.

Por otra parte, Mendieta y Nuñez presentó que dada la situación que se tenía en esa época con respecto a reorganizar las oficinas, se requería de un organismo permanente, ajeno a las oficinas públicas, pero con pleno conocimiento de cada una de ellas que fuera capaz de estudiar sus problemas de funcionamiento en todos los aspectos, ofreciendo desde el material humano hasta la precisión y economía en el trámite. Con esto, señaló la necesidad de fundar "un Instituto de Administración Pública, con el fin de desarrollar los más altos valores de los empleados preparándolos para el desempeño de sus tareas, capacitándolos para el ascenso inmediato y garantizando los intereses del público; de acuerdo a las situaciones especiales del medio, con ciertas facultades de supervisión *moral* sobre el funcionamiento de todas las oficinas"³¹. Este Instituto se formaría con representantes de los diversos ministerios y departamentos, y sus funciones serían:

- a) El estudio de los problemas de funcionamiento burocrático, para proponer al Ejecutivo las soluciones que se juzguen adecuadas, a fin de reorganizar o de orientar los servicios públicos siempre que sea necesario.
- b) Determinación de las actividades burocráticas que constituirán *carreras administrativas* y formación de los planes de estudio para las mismas.
- c) Organización y dirección de las Academias de Administración Pública, para preparar a los empleados en las materias especiales cuyos conocimientos no se impartan ni en establecimientos docentes oficiales, ni en los de la Universidad Nacional.

³¹ *ibidem*; p. 207.

d) Control moral exclusivamente sobre la tramitación burocrática en sus relaciones con el público.

3.4.2. Autores Diversos

El Servicio Civil de Carrera (S.C.C.) es un componente central y esencial de la burocracia contemporánea; siendo una vía alternativa para responder al hecho de que se está buscando la separación de la función pública de la actividad partidista, y además que coadyuve a los intereses de grupo en la selección de personal público; aunado a esto debe incluirse un *sistema de méritos* que plantee como condición, para ingresar al servicio público, un nivel mínimo de educación (hablando en términos de academia) que le dé al personal que va a incursionar en el campo de la administración pública la formación necesaria para desempeñar su cargo; esto, de realizarse adecuadamente, favorece el reclutamiento de grupos sociales con un alto nivel de formación.

Al hablar del tema del Servicio Civil de Carrera debe tomarse en cuenta que se hace referencia a un sistema que está relacionado directamente con la administración de personal en el sector público y también que se va a hablar de burocracia. A continuación se presentará el pensamiento de diversos autores con respecto al tema, de manera tal que se identifiquen: Definición, características y condiciones, principalmente.

A. Definición.

Para M. Duhalt Krauss el Servicio Civil de Carrera se presenta como "un conjunto de normas legales, y de políticas y de procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública"³².

³² Duhalt Krauss, Miguel. La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico. p. 66.

Esta definición engloba varios conceptos e identifica al Servicio Civil como un sistema que funciona de acuerdo con ciertas técnicas (ejemplo son la selección y el reclutamiento de personal); para lograr un fin en específico, reconociendo que este fin es lograr la estabilidad en el empleo y realizar, en el servicio público, de la mejor forma posible los deberes y labores correspondientes.

Otra acepción es la de E.P. Laberge, que es citado por Duhalt Krauss, en donde llegó a establecer una igualdad entre *Servicio Civil* y *Sistema de Mérito*, siendo este segundo el utilizado para señalar el método de seleccionar al personal, **mantener** en el cumplimiento de su trabajo y **promover** a los empleados dedicados a la administración pública, tomando en cuenta su aptitud y capacidades.

Las concepciones más simples que se emplean son:

- 1) La que se usa "para denotar al grupo de funcionarios y empleados no políticos de la Administración Pública" y que señala Duhalt Krauss³³; y,
- 2) La definición que da Quiroga Leos: "podemos definir el servicio civil de carrera, como aquél que se refiere a un sistema de administración de personal público distinto del privado, que considere la competencia técnica y la neutralidad política como medios para el mejor funcionamiento de la administración pública"³⁴.

En ambas definiciones se encuentra un elemento importante que es la mención de funcionarios o empleados *no políticos*. Esto destaca debido a que se ha polemizado mucho con respecto a la separación de la administración y la política; sobre este asunto el autor de **La Administración Pública del Estado Capitalista**, Omar Guerrero³⁵, nos explica que la dicotomía pretende representar la desvinculación de la política y la administración, se relaciona esta dicotomía con el servicio civil pues así se daba su legitimación presentándose como una función técnica y neutral, separada de pugnas partidistas.

³³ Duhalt, loc. cit.

³⁴ Quiroga Leos, Gustavo. *El Servicio Civil de Carrera*. En *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. N° 14 y 15. p. 106.

³⁵ Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. p. 103.

El autor, Omar Guerrero, explica en su obra que la dicotomía política-administración se basa en la separación legislativo-ejecutivo, pero ni el legislativo es puramente política ni el ejecutivo puramente administración por lo que la dicotomía es falsa. Con la siguiente afirmación: "...si bien es cierto que el ejecutivo es la Administración Pública misma, también es cierto que el ejecutivo, como gobierno del Estado, es un **órgano político**..."³⁶ se deja claro que no hay una separación entre la administración y la política.

B. Características

Este tema está vinculado con el de burocracia, que ubicamos como la organización administrativa, que Weber señaló como "tipo ideal" de dominación legal, surge entonces la burocracia como el grupo sin poder o autoridad propios pero que se establece como un instrumento por medio del cual se ejerce ese "poder".

Las características del tipo ideal, según Weber³⁷ son:

- 1.- Una estructura jerárquica de autoridad con áreas de competencia delimitadas.
- 2.- Ascensos en virtud a un "contrato", y responsabilidad con un alto grado de especialización.
- 3.- Se lleva a cabo la selección a través de una calificación profesional, esto es, el reclutamiento de personal basado en la capacidad y conocimientos técnicos.
- 4.- La retribución es en dinero, con sueldos fijos, y se da una clara diferenciación entre la renta y fortuna privada y oficial de los empleados.

Así, se tiene a la burocracia como un modelo razonable de organización, y sus características son puntos base para cualquier sistema de Servicio Civil de Carrera.

³⁶ *Ibidem*; p. 106.

³⁷ Esto es dentro del análisis weberiano, porque el análisis marxista no indica, a nivel teórico, las características generales de la burocracia, pues éstas se suponen históricas y dependientes del análisis que se haga a un caso particular.

Cuando se adentra al tema de las características del Servicio Civil tiene que conocerse la existencia de dos conceptos opuestos, que de alguna manera pueden manejarse más bien como complementarios: el Servicio Civil de Estructura Abierta y el de Estructura Cerrada. El Servicio Civil que se ha establecido en diversos países presentan, cada uno, rasgos concretos que combinan las dos estructuras señaladas, al estar instituidos en administraciones públicas específicas.

"Las características de un Servicio Civil de Estructura Abierta son las siguientes:

- 1.- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la administración pública.
- 2.- El reclutamiento y selección es en base a los requerimientos del puesto (empleo) y la especialización.
- 3.- La persona es titular del puesto, si éste desaparece o se modifica es afectada y no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos, retiro.
- 4.- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la administración pública"³⁸.

En esta estructura se identifican la simplicidad y flexibilidad de un sistema de Servicio Civil ya que se limita a lo que es la *gestión de personal*, y no reconoce el mérito ni considera la promoción y el retiro del personal; asimismo, no limita al servidor público en funciones ni responsabilidades, sobretudo hacia un sector diferente al que está adscrito.

La forma de reclutar personal es de acuerdo al puesto que se necesita dando más importancia al cargo que a la persona que lo va a ocupar. Con esto, para ubicar en qué lugar puede funcionar este tipo de sistema, se debe tomar en cuenta la existencia de una administración pública muy especializada, no es importante la existencia de la *vocación* en el servicio público, el régimen educativo debe ser muy diversificado y contar con un sector privado importante.

"El sistema de estructura cerrada contiene dos elementos esenciales:

- 1.- Estatuto o ley.

³⁸ Quiroga, op. cit.; p. 110.

2.- La carrera administrativa³⁹.

En esta estructura el estatuto o ley es la existencia de un marco normativo para el servicio civil siendo, asimismo, los servidores públicos sujetos de derechos, obligaciones y responsabilidades particulares. Entonces, se eleva a un rango no sólo ejecutivo sino también legislativo el instaurar los procedimientos concretos para mejorar y actualizar la administración de personal.

Puede decirse que es un punto de seguridad para el trabajador, debido a que puede conocer las condiciones específicas y generales en las que va a laborar y, en consecuencia, darse cuenta de las perspectivas de su desempeño a futuro dentro de la administración pública.

La carrera administrativa, que debe considerarse desde la formación académica o universitaria de una persona, consiste en el reclutamiento para ocupar un puesto determinado y que el servidor público tenga una movilidad ascendente, esto es, que ocupe puestos más importantes y con mayor responsabilidad conforme vaya adquiriendo experiencia en su trabajo y el interés que dedique para desarrollarse y capacitarse en torno a lo que se dedica.

Para ello se deberán identificar, para el trabajador:

- a) mecanismos de promoción;
- b) mecanismos de calificación sobre la preparación del aspirante al puesto requerido;
- c) que exista estabilidad en el trabajo (empleo);
- d) que las actividades a realizar correspondan a las funciones del puesto a desempeñar y que no se realicen otras actividades distintas a las mismas; y,
- e) restringir algunas posiciones políticas.

C. Condiciones

Hablar de las condiciones en las cuales se da un sistema de servicio civil de carrera es conocer las circunstancias que determinarán la manera en la que se establecerá el mismo. Ver que un sistema de carrera funcione con las características de la estructura *cerrada* es difícil por los medios de

³⁹ *ibidem*; p. 111.

instrumentación que usa y por su respuesta a las necesidades del servicio administrativo; en cambio, se observa que el de estructura *abierto* es más utilizado en diferentes países debido a que es la forma más común y sencilla de encargarse y controlar al personal.

Las circunstancias que se dan para el funcionamiento del Servicio Civil se relacionan con la administración, en general, del personal; esto es, su reclutamiento, selección, la promoción del personal (que conlleva su formación y capacitación).

Siendo así, se debe tomar en cuenta que una de las condiciones para que funcione el servicio civil es que haya una buena relación entre la formación y capacitación del personal en el desempeño de sus labores; para ello es necesario el organizar en las escuelas, instituciones y universidades los planes de estudio correspondientes a la formación de administradores públicos así como los programas específicos para capacitarlos en áreas especializadas, según sea la circunstancia.

Así también debe considerarse el instrumentar una clasificación de puestos, organizar la carrera administrativa tomando en cuenta los derechos y obligaciones de los servidores públicos, una remuneración y garantías específicas en el trabajo.

Todo esto, a grandes rasgos, depende del país en el que se va a instaurar; tomar en cuenta las cuestiones políticas, económicas y sociales, así como las cualidades especiales del personal público (entiéndase burocracia) y la forma de manejarlos; por ende el sistema de servicio civil que se establezca se dará conforme a los requerimientos del Estado.

Dentro de las condiciones también encontramos que existen tres cualidades características que se relacionan con un Sistema de Servicio Civil de Carrera y son: la competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad.

Con respecto a la competencia, puede observarse que debido a que la selección de candidatos se da mediante la aplicación de exámenes que se conjeturan rigurosos, éstos tienen que estar realizados con técnicas especiales, que en muy pocos casos se lleva a cabo, o son pruebas muy generales que no responden a las funciones específicas del puesto a ocupar.

En lo relativo a la **neutralidad política**, en la indicación de realizar las labores administrativas y que el empleado no participe en actividades políticas⁴⁰. De esta situación se puede decir que es difícil controlar la tendencia política de los servidores públicos puesto que no se puede exigir una conducta totalmente neutral en la medida en que los seres humanos tienen un comportamiento y pensamiento individual; es decir, que como ciudadanos independientemente del lugar donde trabajen, pueden tener preferencia por un partido político o estar interesados en participar en actividades para apoyar a cierto grupo.

Lo importante en esta última característica es que el empleado debe diferenciar su preferencia política con su responsabilidad como servidor público, que no mezcle su actividad laboral con participaciones políticas pues debe de mantenerlas independientes.

Finalmente, la **igualdad de oportunidad** es un rasgo importante por el hecho de que se considera una *democracia* en la cuestión de la ocupación de cargos públicos; esto es, que todos tienen la misma oportunidad de ocupar un puesto en función de su preparación, capacidad y compitiendo para ello.

Es, por todo esto, que de una forma activa, la instauración de un tipo de sistema está relacionado con las consideraciones políticas de un país; y el Estado que la acepta debe tener en claro que se presentarán problemas con aquellas tendencias, y sobre todo, grupos arraigados al sistema político, obstaculizando todo aquello que implique cambios y rupturas con condiciones anteriores que, de una u otra forma, les favorecen.

Es así como se han identificado en síntesis y de acuerdo a lo tratado tres problemas fundamentales que ha enfrentado el Servicio Civil, que como ya se ha expuesto, desde fines de la época colonial se ha trabajado por lograr su instauración:

1.- De índole operativa.- se trata tanto de la estructuración del sistema como de la eliminación de vicios que deterioren la capacidad de respuesta de la Administración Pública.

2.- De estructura.- refiriéndose a la filiación política de los individuos que forman parte de la burocracia.

⁴⁰ Se relaciona principalmente con la militancia activa en un partido político, es decir, participar en manifestaciones a favor de dicho grupo; hacer eventos en favor de algún líder en particular, etc.

3.- De lo político.- la arena política no es sólo la lucha institucionalizada por el poder, que encuentra su expresión en el partidismo político, sino toda la gama de características que hacen la existencia de un Estado, su unidad interna y su capacidad de defensa frente al exterior, y que encuentran su manifestación a través de muy diversos canales⁴¹.

Cada sistema político, económico y social, responderá de diversas maneras a esta situación, y de igual forma las limitaciones que surjan dependerán de las condiciones en que se quiere establecer el Servicio Civil y lo que implica dentro de su administración pública.

3.5 CONCLUSION

En el desarrollo de este capítulo se expone la situación que se da en el siglo XX con respecto a la instauración de un Servicio Civil de Carrera en México. Se puede identificar que a principios del siglo la principal inquietud que existió fue que no existía un órgano especial que gestionara y controlara al personal de la administración pública. Es, por ende, que se presenta el marco jurídico que normó en esos momentos las relaciones entre el Estado y sus empleados.

Con posterioridad, al presentar cuatro Proyectos sobre la instauración y funcionamiento de un Servicio Civil, se rescatan de cada uno de éstos elementos importantes que entre sí refuerzan y dan la pauta para tomarse en cuenta y que puedan ser base de una Ley, en especial, del Servicio Civil. Es así como se tiene:

1.- De la *Ley de Servicio Civil de San Luis Potosí* se rescata:

- a) El ofrecer un **seguro, gratificaciones y ahorros** a los empleados. Esto se relaciona, principalmente por la cuestión del ahorro, con lo que fue en la época colonial el Montepío.
- b) Se recalca la **prohibición** de que los empleados participen en actividades políticas.
- c) En esta ley no se hace **ninguna distinción** del tipo de empleados que son contemplados por la misma.

⁴¹ Merino Huerta, Mauricio. *Servicio Civil*. En *Diccionario de Política y Administración Pública*; Vol. N-Z; p. 491.

2.- En el *Acuerdo de 1934* se observa:

a) La necesidad de dar **seguridad** a los funcionarios y empleados en bien de la eficacia de los servicios públicos.

b) La existencia de **Comisiones especiales** para determinar si el solicitante cumple con los requisitos para desempeñar un puesto; asimismo, se reitera que para ingresar al Sistema de Servicio Civil de Carrera es necesario cubrir el requisito de tener los **conocimientos necesarios** para desempeñar funciones determinadas de un puesto, es decir, tener una preparación a través de una escuela o institución dedicada a la administración pública.

c) La especificación de que en esta ley se incluye a todos los empleados públicos a **excepción de los de nivel de mando medio y superior**, que en ese entonces era de Jefe de Oficina, Jefe de Departamento, Directores y superiores.

3.- En la *Ley de 1935* se identifica:

a) La determinación de **derechos y obligaciones** de los funcionarios y empleados en su relación con el Estado.

b) El sustentar un **examen de competencia** para desempeñar un cargo, y en los casos de servicios profesionales la presentación de título profesional. Así también, se señala la vinculación con el **Instituto de Administración Pública** con el sector público debido a la visión de constituir una carrera administrativa y siendo necesario, entonces, que este instituto organice los planes de estudios de las carreras de Administración Pública en coordinación con la Universidad Nacional así como presentar proyectos de mejoramiento de los servicios públicos.

c) La especificación del tipo de empleado que se incluye en el Sistema de Servicio Civil, no tomando en cuenta a los de **nivel medio y superior**.

4.- El *Proyecto de 1952*:

a) Destaca el apartado especial sobre las **prevenciones para asegurar la independencia entre la política y la administración**, en el entendido de la no participación en actos de carácter político, no hacer contribuciones de ninguna especie ni hacer manifestaciones a favor o en contra de autoridad alguna,

pero sí puede ejercer sus derechos como ciudadano (por ejemplo votar en los periodos de elecciones de los representantes de elección popular).

b) La creación de un **Departamento de Eficiencia**, es decir, una instancia que vigile que el empleado tenga las virtudes y facultades mínimas necesarias para desempeñar un puesto y a través de mantener niveles mínimos lograr un perfeccionamiento en el servicio.

c) La Ley contempla a todo funcionario y empleado civil, **excluyéndose** a Secretarios Particulares y Consejeros, así como a las Comisiones Especiales que exigen conocimientos en lo técnico y legal; es decir, a todo empleado que colabore o asesore a los funcionarios de mandos superiores pero que no participen de manera directa dentro de una estructura laboral.

En el apartado de las Instituciones que son trascendentes en la existencia del Servicio Civil se hace la indicación de la creación de la *Confederación Nacional de la Administración Pública*, en 1922, y de la *Asociación Mexicana de Empleados Oficiales*, en 1924. Ambas organizaciones fueron reflejo de la necesidad, en esa época, de que los empleados públicos tuvieran un respaldo tanto jurídico como de grupo para lograr una mejoría en la situación laboral que se encontraban.

De esta forma, a través de ambas instituciones se identificó, en primera instancia, todo lo relativo a la Previsión Social, incluyendo seguros y caja de ahorros, que implicaba **seguridad y estabilidad en el puesto**. Asimismo, se manifestó que este apoyo al trabajador traería como consecuencia una **eficiencia administrativa**, mejoría en los servicios públicos y el logro del bienestar tanto de los ciudadanos como del país, en general.

Por su parte, con la *Escuela de Administración Pública*, se atendió a la **formación del empleado**, es decir, a la preparación para adquirir el **conocimiento** necesario para desempeñar un cargo, estar en los niveles de **competencia** requeridos y adquirir la **honorabilidad, noción del deber y responsabilidad** que le permitan desenvolverse como un empleado eficiente. Así se reforzó la idea de que con pocos empleados pero que fueran **eficientes**, se produciría mejores servicios que con muchos empleados pero sin los conocimientos y preparación especiales requeridas.

En el último apartado se presentan diversos autores que han realizado análisis del Sistema de Servicio Civil de Carrera y se han destacado sus aportaciones al tema. En primer término se presenta a Lucio Mendieta y Nuñez debido a que se identifica como uno de los autores que ofreció elementos provechosos para el estudio del Servicio Civil.

En conclusión podemos rescatar de Mendieta y Nuñez el análisis jurídico y en el que señaló como necesario una buena Ley de Servicio Civil. Para él era importante el que se perfeccionara el sistema de escalafones, el que la competencia fuera punto esencial de todo ascenso, y la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Asimismo, la gran aportación es que vislumbró la necesidad de fundar un Instituto de Administración Pública, y ser la instancia que ofreciera orientación al Ejecutivo en todo lo relativo a los servicios públicos, organizar y preparar a los empleados públicos y, finalmente, tenga el control moral de la burocracia en su relación con el público.

Finalmente, con el análisis de diversos autores y el conocer las diferentes definiciones, características y condiciones del Servicio Civil, se tiene la posibilidad de ubicar a este Sistema dentro de la administración pública con la necesidad de que cuente con tres elementos que se marcan como importantes: la competencia, la igualdad de oportunidad y la neutralidad política.

La competencia relacionada en términos de un mérito, es decir, la selección de un empleado de entre varios candidatos se dará de acuerdo a quién sea el más apto y el que esté mejor preparado para desempeñar un trabajo; entonces, se identificará al empleado idóneo tomando en cuenta su preparación académica o profesional. La igualdad de oportunidad complementa el elemento anterior en la medida en que todos los candidatos se encuentran en las mismas circunstancias para aspirar a un puesto, la diferencia para llegar al mismo será su preparación y capacidad para competir por ello.

Con respecto a la neutralidad política se concluye principalmente en el hecho de que el empleado tenga la capacidad de responder a las funciones administrativas propias del puesto que tiene bajo su cargo sin relacionarlo con una actividad política que perjudique el desempeño eficiente de su labor.

CAPITULO 4

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MEXICO Y SU DESARROLLO A PARTIR DEL SEXENIO 1982-1988

4.1 CONSIDERACIONES

Los esfuerzos realizados por prestar una mejor atención a los programas de desarrollo y bienestar del personal al servicio del Estado, dan como resultado el surgimiento del Servicio Civil de Carrera como el medio seguro para activar los procesos de perfeccionamiento total de la administración pública.

Atendiendo a la necesidad de manejar de una forma óptima los recursos humanos se intenta instrumentar el Servicio Civil para que sistemática, continua y dinámicamente se apliquen y lleven a cabo, con coordinación, las técnicas más modernas de administración de personal que garanticen al individuo su realización como persona y profesionista, contribuyendo de manera eficaz y eficiente al desarrollo social, cultural y económico del país.

Se responde así no sólo a una cuestión únicamente de carácter de gestión, sino a un aspecto político y social que es identificado por los interesados en el mejoramiento de los servidores públicos, en el reconocimiento de que son parte fundamental de la administración pública, y que de ellos depende su modernización.

El Servicio Civil en la administración pública mexicana es un concepto que en los últimos años ha tomado importancia, intentando propiciar y fomentar en los trabajadores del Estado, la vocación de servidores públicos y aceptar una auténtica carrera dentro del sector. Dos autores analizados: Rosa Ma. Guerrero Virgen¹ y José R. Castelazo², son la pauta para

¹ Guerrero Virgen, Rosa María. El Servicio Civil en el Gobierno Federal. En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; N° 14 y 15.

² Castelazo de los Angeles, José R. Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público. En Revista Praxis N° 76.

entender el Servicio Civil en México, las etapas que comprende y su instrumentación.

Así, Guerrero Virgen expone que se entiende por Servicio Civil: "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 propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos"³.

Por su parte, José R. Castelazo explica que "el Servicio Civil lo deben integrar normas, políticas, funciones y procedimientos, vinculados a la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, en la cual el servidor público encontrará mecanismos idóneos para desarrollarse vocacionalmente y un nivel digno de vida, realizando objetivos institucionales"⁴.

En consecuencia, el Servicio Civil de Carrera se identifica como un *sistema integral de administración del personal público*, que abarca desde el *ingreso* del trabajador en el servicio público hasta su *separación* de éste.

Hay que entender, entonces, por carrera administrativa o servicio civil a aquella situación en que los puestos de trabajo están otorgados a profesionales cuya carrera y labores están dedicadas al trabajo administrativo; respondiendo a condiciones laborales establecidas con cierta normatividad, en consecuencia son motivo de derechos, posibilidades de ascenso y prestaciones. Es así como se funda de manera general en tres características: el **mérito**, la **estabilidad** y el **escalafón**.

En la implementación del Servicio Civil de Carrera el gobierno ha considerado las siguientes etapas y procesos:

A. Pre-empleo

En esta etapa se involucran los procesos previos de *reclutamiento* y *selección de personal* a través de exámenes. Dentro del proceso se tienen los siguientes pasos:

³ Guerrero Virgen, Rosa Ma. op. cit., p.24.

⁴ Castelazo de los Angeles, José R. op. cit., p. 122.

- una vacante;
- la requisición;
- el análisis y valuación del puesto (para saber requisitos);
- fuentes de reclutamiento (internas: inventario de recursos humanos; y externas: a través de la bolsa de trabajo);
- la solicitud de empleo;
- entrevista y exámenes (aptitud, conocimientos, etc.); y,
- la decisión final.

El reclutamiento de personal actualmente se dice que se lleva a cabo de una forma muy sistemática porque se apoya en un análisis de puestos para explicar correctamente el trabajo que necesita cada empleo en el Gobierno. El tipo de personal que ingresará estará decidido básicamente por la selección previa de aspirantes.

La selección de personal es la elección de una persona apropiada para un puesto adecuado, permitiendo la realización del trabajador en el desempeño de su labor y el desarrollo de sus habilidades y potencialidades a fin de hacerle más agradable y satisfactorio el servicio público.

B. Empleo

Esta etapa contempla el *nombramiento* y la *contratación*; la *inducción* o motivación para el puesto; y, la *capacitación* para desempeñar el puesto o concursar por vacantes en puestos superiores.

Con el nombramiento y contratación se cubre el requisito formal y se establece la relación de corresponsabilidad jefe-subordinado, que en este caso es gobierno-servidor público. El que haya un correcto nombramiento de las personas en los puestos públicos está vinculado con el que se realice un buen análisis de los puestos, es decir, especificar las funciones a desempeñar en un puesto determinado.

La inducción y motivación al puesto es el integrar al individuo al trabajo haciéndolo partícipe de las normas, procedimientos, políticas y hasta costumbres del trabajo que va a desempeñar. En lo relativo a la motivación, se establecen las relaciones humanas para procurar el mejor ambiente social para el desempeño de su labor; colocar a cada persona en donde pueda rendir más, de acuerdo con sus aptitudes; fomentar el desarrollo de las facultades

de los individuos mediante la capacitación, y el estímulo; y, finalmente adentrarlos en la labor y objetivos que les corresponden.

De este modo, la capacitación es lograr que el personal esté encaminado hacia la superación, incrementar sus conocimientos, aptitudes, etc., para desempeñar mejor su respectivo puesto y poder ascender. Así, el mejoramiento de su capacidad es un privilegio para los trabajadores, lográndose el que todo trabajador sea competente para el puesto al que tenga oportunidad de ascender.

Lo trascendente de esto se indica en que: "El adiestramiento y la capacitación del personal del Gobierno Federal es una necesidad inaplazable y constituye un medio importante para alcanzar la reforma administrativa. Para llevar a cabo un programa de capacitación, es preciso realizar un inventario de los recursos humanos del sector público y determinar el número y la calidad de los empleados y funcionarios que dicha administración requiere"³.

C. Post-empleo

Esta última etapa está relacionada con la separación del servidor público de su empleo siendo a través de su *baja, jubilación o pensión*.

En lo concerniente a la baja, es el retiro del trabajador dado por su despido, renuncia o defunción. La jubilación se da por el cumplimiento de un determinado número de años de servicios señalado por la legislación laboral vigente. Finalmente, la pensión es ocasionada por invalidez o accidente sufridos por el servidor público.

Las fases anteriormente señaladas se apoyan de elementos necesarios para llevar a cabo una sistematización en la administración del personal al servicio del Estado, identificándose 3 instrumentos y son:

1) **Tabuladores:** En la administración pública mexicana no existen propiamente tabuladores formulados con técnicas altamente calificadas y según se considera cada uno de los puestos se establecen niveles de salarios

³ Presidencia de la República. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. CAP. 1967; p. 53.

y sueldos. Los tabuladores que existen se formulan subjetivamente tomando como base el consenso tradicional; con ello, los niveles de los sueldos y salarios correspondientes se fijan mediante sistemas característicos, independientemente del valor objetivo de los puestos.

2) Catálogos de puestos y empleos: A través del *Catálogo General de Puestos* "la Secretaría de Programación y Presupuesto inició las acciones necesarias para racionalizar la estructura de puestos y sueldos y así lograr escalafones intercomunicados para establecer el Servicio Civil de Carrera"⁶.

Mediante la técnica de análisis y valuación de puestos se obtuvieron los Catálogos de Puestos General e Institucional, de los que se desprende la estructura de los puestos atendiendo a su peso relativo, consignándose sus funciones, responsabilidades, requisitos de ocupación y su valuación por puntos que se establecen en cédulas por cada puesto.

Asimismo, se considera que el *Catálogo de Empleos de la Federación* surgió ante la necesidad de que no había un instrumento que permitiera la pronta localización de los niveles de empleo, la adscripción dentro de la estructura organizacional de la administración pública, la determinación de los importes de sueldos correspondientes a cada categoría y, en consecuencia, que se diera una integración del personal al sistema escalafonario de manera eficiente.

3) Escalafón funcional e intercomunicado: es el sistema organizado para realizar promociones de ascenso y autorizar permutas. "Es un elemento que permitiría motivar al personal, mejorando su función pública, por medio de la adecuación al puesto y promoción"⁷.

4.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La importancia que tiene el presentar la Ley relativa a la responsabilidad de los servidores públicos es debido a que en México "ha sido objeto de un proceso histórico de perfeccionamiento y adaptación a las

⁶ Yañez Campero, Salvador y Valentín Yañez C. *Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México*. p. 62.

⁷ Castelazo de los Angeles, José R.; op. cit.: p. 90.

necesidades y desarrollo de la sociedad, para lograr un servicio público digno y eficiente⁸; es decir, es trascendente en la medida en que ha sido un instrumento que permite el buen desarrollo en el servicio público.

Así, se identifica en la exposición de motivos de la **Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional**⁹ que se modifican las responsabilidades de los servidores públicos para que no exista arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia en el servicio público; asimismo, porque los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie sino que debe defenderse la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia para servir al pueblo.

Se plantea como **impostergable** estos cambios en la legislación debido a la necesidad de actualizar esas responsabilidades con la renovación de raíz el Título Cuarto Constitucional que hablaba de las responsabilidades de *los funcionarios públicos* y se cambia al de *responsabilidades de los servidores públicos*¹⁰. En este cambio, la obligación de servir responde a que el empleado actuará con las siguientes características: **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia**, siendo iguales para todo servidor público independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión. Lo que destaca es que las nuevas bases constitucionales definen las responsabilidades **políticas, penales y administrativas** que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.

En la premisa de que la irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción, se sustenta el reglamentar la situación con la finalidad de que los servidores públicos se comporten con las características antes mencionadas. Es así, que en la Ley de Responsabilidades se definen las obligaciones políticas y administrativas de

⁸ Del Val, Enrique. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un Código de Conducta. En Revista de Administración Pública; N° 57 y 58; p. 83.

⁹ Reforma Constitucional del 28 de diciembre de 1982.

¹⁰ La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1979 es sustituida por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

Por su parte, "en la reordenación del Título Cuarto se estableció:

Art. 108: los sujetos a las responsabilidades por el servicio público;

Art. 109: la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito;

Art. 110: el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes;

Arts. 111 y 112: la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas;

Art. 113: la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; y,

Art. 114: los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos"¹¹.

También en la Iniciativa Presidencial de modificación al Título IV, se identifican principios y procedimientos constitucionales que determinan las responsabilidades de los servidores públicos, tales como: **El Juicio Político**, que está sustanciado en el Congreso de la Unión; se explica el procedimiento a seguir ante la Cámara de Diputados para proceder penalmente contra los altos funcionarios públicos, durante el ejercicio de sus encargos; el ofrecimiento de una *protección constitucional* para que la acción penal no se confunda con una acción política; y la sujeción a *responsabilidades civiles* de todo servidor público durante el ejercicio de su empleo, cargo, o comisión.

De esta manera, las reformas de fines de 1982 y las modificaciones al texto constitucional marcaron el plano de la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos.

¹¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional. En Revista de Administración Pública; N° 57 y 58; p. 170.

A. Responsabilidad política

En ésta, se toma en cuenta más que una consumación de delito aquellas conductas que perjudican los intereses públicos fundamentales o de *buen despacho*¹², identificándose desde los actos desdorosos, los de ineptitud hasta los aviesos, y se hace efectiva a través del Juicio Político.

Los sujetos de esta responsabilidad son los que integran el poder público, ya sea por su jerarquía o trascendencia de sus funciones¹³. La sanción será la destitución e inhabilitación perpetua para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. "El tribunal que declara esa responsabilidad es un tribunal político, que lo hace a través de un procedimiento especial prefijado"¹⁴.

B. Responsabilidad penal

Esta se relaciona con la *declaración de procedencia*. Este procedimiento establece el desarrollo de una investigación dirigida a determinar la supuesta comisión de un delito por los servidores públicos para los que la Constitución determina el requisito de *desafuero* para proceder penalmente en su contra.

¹² Aquí se añade la cuestión de toda conducta que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa como son: "Las violaciones graves y sistemáticas a los planes, programas y presupuestos y a las leyes que determinan el manejo de fondos públicos".

Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En Revista de Administración Pública; N° 57 y 58; p. 179.

¹³ En la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982, se señalaron como sujetos de responsabilidad política: senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros, magistrados y jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.

¹⁴ Bunster, Alvaro. La Responsabilidad Penal del Servidor Público. p. 10.

Así también, como lo señala Alvaro Bunster, se sitúa la responsabilidad penal "en función de la inmunidad procesal conocida desde antiguo como **desafuero**, hoy declaración de procedencia, establecida en favor de ciertos servidores públicos, y que abarca tanto los delitos ministeriales, es decir, los cometidos en el ejercicio de la función pública, como los delitos comunes"¹⁵. Y, en consecuencia, indica como delitos el enriquecimiento ilícito y el daño o perjuicio patrimonial.

C. Responsabilidad administrativa

Esta responsabilidad es identificada por Héctor Fix-Zamudio como **disciplinaria**¹⁶ puesto que consiste en la sanción a las faltas de carácter administrativo a través de amonestación, suspensión o destitución de los que hubiesen incurrido en ellas.

Igualmente, se hace hincapié en que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de **legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia**, con los que debe identificarse todo servidor público en beneficio y garantía de un buen servicio público.

Cabe señalar que con la Ley de Responsabilidades ya se puede tener una clara identificación de las sanciones políticas o de carácter penal. Así reconocemos que la responsabilidad política y penal están relacionadas con la inviolabilidad y la inmunidad de algunos funcionarios que se consideran de alta jerarquía y, por ende, deben estar sometidos a un sistema específico de destitución o castigo, de acuerdo a la importancia de sus atribuciones. Esto se da con el propósito de que, por una parte, no sean sujetos de persecuciones que impidan el ejercicio de sus funciones y, por la otra, que no cumplan, debido a su posición, a las sanciones establecidas por los ordenamientos legales debido a los delitos o faltas que cometan.

Con respecto a las administrativas y patrimoniales se contemplan numerosas disposiciones y procedimientos para llevarse a cabo; asimismo,

¹⁵ Bunster, Alvaro. **La Responsabilidad Penal del Servidor Público**. En las Responsabilidades de los Servidores Públicos; p. 11.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor. **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado**. En Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; p. 60.

abarcan a todos los que prestan sus servicios a los organismos públicos, por lo que se aplica a todos los funcionarios y empleados sin tomar en cuenta su jerarquía; además, cuando se trata de delitos o faltas graves, los servidores que carecen de inmunidad están sometidos directamente a los tribunales ordinarios.

4.3 DESARROLLO DE ACCIONES PERIODO 1982 A 1989

A continuación se marcan las acciones relativas a la administración y desarrollo de personal en el sector público con la finalidad de conocer lo que se ha hecho en este campo en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, y también en la medida de lo posible contemplar hasta 1990 estando ya como presidente Carlos Salinas de Gortari.

El material que se utilizó para identificar los hechos es un documento interno de trabajo de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Departamento del Distrito Federal, y que recopila la **Exposición de Motivos** de cada uno de los Presupuestos de Egresos de la Federación a partir de 1982 hasta 1989. Por tal motivo la información que se maneja es ciertamente oficial en la medida en que se tiene como base documentos elaborados por la Presidencia de la República y no se alteró ni modificó los datos de dicha referencia.

4.3.1 Acciones de 1982 a 1983

En la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1983 se señaló, dentro del Programa de Servicios Personales, que con el fin de eliminar la rigidez de las asignaciones por el pago de servicios personales y la falta de homogeneidad y transparencia en las remuneraciones, y siendo parte importante de la Renovación Moral, resultaba imprescindible adoptar un sistema de administración del personal federal que garantizara la eficiencia y modernizara la estructura de los recursos humanos del sector público.

Se observaban que las características del personal federal estaban únicamente definidas de manera genérica y, en consecuencia, se carecía de

una política unitaria para todas las dependencias y entidades que comprendiera desde el ingreso del funcionario hasta el término de la relación laboral. En este sentido se requería el establecer un **Servicio de Carrera** en la función pública que cumpliera con el objetivo fundamental de: **Proporcionar al Servidor Público seguridad y estabilidad** en el trabajo y de esta manera propiciar su desarrollo sano e integral dentro de la comunidad a la que pertenece; asimismo, estimular el deseo de superación permanente.

De esta manera se buscaba la continuidad de los planes y programas establecidos, optimizando los recursos humanos e imprimiendo la mayor **eficiencia** en las actividades públicas. Con el establecimiento del servicio público de carrera se vislumbraba el propiciar un mejor aprovechamiento de la experiencia y conocimiento del funcionario y empleado, con plena conciencia social en un medio que facilitara su desarrollo para el cumplimiento eficaz de las atribuciones institucionales.

En ese año se concibió al servicio público como un elemento que sistematizaba las actividades de funcionarios y empleados, sus designaciones y sus asignaciones a las áreas de especialidad, contribuyendo a eliminar la excesiva burocratización, corrupción e ineficiencia.

La estrategia seleccionada que se suscribió para racionalizar la administración del personal federal, consistió en la implantación de los instrumentos que sustentarían el funcionamiento del servicio de carrera en la función pública hacia fines de 1988. De esta forma, se daría un proceso gradual en la administración del presidente Miguel de la Madrid.

En 1982 se destacó la instrumentación del Servicio Civil en las fases iniciales del Catálogo de Puestos, Tabuladores, Sistemas Escalafonarios y la Normatividad correspondiente. Asimismo, cabe señalar que el instrumento base de los procesos de Administración de Personal ha sido el Catálogo de Empleos de la Federación, que ha tenido un carácter eminentemente presupuestal y es, realmente, un listado de categorías sin vinculación a las funciones que desempeñan los trabajadores.

Con lo anterior, se reconoce que no sea posible que las funciones de reclutamiento, selección, nombramiento, capacitación y desarrollo en general del personal, se efectuaran bajo esquemas racionales que cubrieran las demandas funcionales de la Administración Pública y de un Sistema Eficaz de Administración de Personal.

Es, por ende, que el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal se presentó como un instrumento que indicaría las funciones para cada puesto, establecería los requisitos de ocupación, a fin de facilitar el reclutamiento y selección de los recursos humanos más idóneos a cada dependencia; asimismo se podría orientar los Programas de Capacitación y Desarrollo de Personal hacia las demandas reales de la organización y función de las mismas.

Dentro de las acciones concretas relativas al Catálogo de Puestos se llevó a cabo, conjuntamente con las dependencias del Ejecutivo, el análisis y valuación de los puestos que integraban las estructuras de organización en cada dependencia. Como resultado de esos trabajos se obtuvieron las cédulas de identificación de cada puesto, en las que se consignaban las funciones, atribuciones y responsabilidades que les competían, así como sus requisitos de ocupación. La información que se obtuvo fue sometida a un proceso de homologación y compactación que dio por resultado el **Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal**, el cual quedó conformado por 1 mil 200 puestos agrupados en 10 grupos y 99 ramas de ocupación.

La estructura que se dio a este instrumento en grupos, ramas y puestos, sentó las bases para la implantación del **Modelo Escalafonario**, que permitiría movimientos de ascenso vertical dentro de una misma rama de actividad, atendiendo a las funciones que se desempeñaban en cada puesto, así como movimientos intercomunicados de una rama de actividad a otra que le fuera afín dentro de un mismo grupo.

Se explicó que el sistema escalafonario tradicional que se había estado aplicando con base en el Catálogo de Empleos de la Federación, al soportarse en categorías presupuestales originaban que los movimientos se dieran básicamente por antigüedad puesto que se desconocía la función de la categoría. Pero, con el nuevo sistema escalafonario los movimientos se darían atendiendo a la capacidad para el puesto al que se aspiraba y, entonces, se lograría integrar los cuadros de organización con los elementos humanos más idóneos.

Por otro lado, la instalación de un **Tabulador General**, hizo necesario reestructurar los sueldos base que se otorgaban, ya que su asignación por categorías presupuestales daba lugar a que dos o más empleados que desempeñaban una misma función tuvieran distinto sueldo básico. Así, con la instalación del **Catálogo General de Puestos y del Tabulador General**

de **Sueldos** se hizo necesario que a puestos iguales correspondieran sueldos iguales.

Es así como el proceso de reestructuración de sueldos base se inició el 1º de septiembre de 1982 y permitiría, mediante aproximaciones sucesivas instalar gradualmente el Tabulador General de Sueldos en los próximos seis años de la fecha mencionada. Esta labor se consideró fundamental del Servicio de Carrera en la Función Pública en la medida en que cumpliría con el propósito de dar transparencia y uniformidad a las remuneraciones de los Funcionarios Superiores del Gobierno Federal.

El 1º de diciembre se ofreció presentar a la comunidad los sueldos de los funcionarios públicos de alto nivel para una adecuada transparencia fiscal. Esto se cumplió al presentarse el sueldo del Presidente de la República y de los funcionarios de alto nivel, mostrándose los pagos y deducciones a que serían sujetos. Se buscó, con esta acción, introducir orden y racionalidad a una situación que se consideró caótica.

En continuación a las acciones, el **25 de enero de 1983** en el reglamento interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto se dio a conocer la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal, que se creó en 1980 dentro de la Subsecretaría de Presupuesto, para convertirla en la **Dirección General del Servicio Civil** dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Esta dirección fue definida "como instancia normativa de coordinación y evaluación del servicio civil de carrera en la administración pública federal"¹⁷.

El **29 de junio de 1983** se da el Acuerdo por medio del cual se crea la **Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (CISC)**. Este estableció las condiciones para generar los elementos de la carrera administrativa:

- a) Garantizar la *estabilidad* y la *seguridad* en el empleo.
- b) Promover mayores grados de *responsabilidad*, *diligencia* y *eficacia*.
- c) Fomentar la *vocación de servicio* del personal mediante una motivación adecuada, elevando así la *eficiencia* y la *agilidad* en el trabajo.

¹⁷ Castelazo de los Angeles, José R.; op. cit.; p. 44.

d) Promover la *capacitación permanente* del personal al servicio de la Federación¹⁸.

Los objetivos de la CISC son: Sistematizar los métodos de administración y desarrollo del personal; estudiar y hacer recomendaciones para asegurar congruencia de normas, sistemas y procedimientos del servicio civil; y proponer elementos para la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo.

Por su parte, la indicación que hace Haro Belchez al respecto de la Comisión Intersecretarial es importante en la medida en que demuestra que ésta tiene una vigencia limitada debido a que fue creada para la *instauración* del Servicio Civil, por lo que va a ser el instrumento de Coordinación y Asesoría del ejecutivo federal para que se lleve a cabo; pero no se plantea que posteriormente exista un organismo encargado de coordinar y regular dicho servicio.

La Comisión se integró por los Secretarios de Gobernación; de Programación y Presupuesto (quien la preside); de la Contraloría General de la Federación; de Educación Pública; y, del Trabajo y Previsión Social; así como por el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

4.3.2 Acciones de 1983 a 1984

Para el año de 1984 se contemplaron como premisas fundamentales para lograr mayores niveles de eficiencia, racionalidad y honestidad del quehacer público: Las acciones de modernización de las estructuras ocupacionales y las modalidades en que se sustentaba el desarrollo de los recursos humanos de la federación.

La instauración del *Servicio Civil de Carrera* persiguió propiciar un ambiente adecuado para el desarrollo del personal, estimulando su capacidad de respuesta, concientizándolo de su participación en la atención de los problemas que aquejan al país, premiando sus esfuerzos y manteniendo el poder adquisitivo de sus sueldos y salarios.

¹⁸ Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México; pp. 398 y 399.

En atención a lo anterior, se consideró importante la **seguridad** en el empleo con una **remuneración** justa. Asimismo, los ascensos escalafonarios deberían obedecer a criterios permanentes y sistematizados de reconocimiento al trabajo, dedicación personal y capacitación en las propias instituciones de acuerdo a sus requerimientos específicos.

Se marcó que durante 1983 fue aceptado un paquete salarial que buscó, primordialmente, un efecto redistributivo del ingreso con el fin de beneficiar a los estratos salariales más bajos. La mayor proporción de los recursos se canalizaron a fortalecer al nivel equivalente al salario mínimo, y a los más próximos a éste, mediante los incrementos decretados el 1° de enero y el 14 de junio de 1983; de igual manera el 1° de septiembre se otorgó un incremento de 3 mil pesos al sueldo base, en términos absolutos, más la repercusión correspondiente al sobresueldo.

En este contexto, se implantó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, como base para un moderno sistema escalafonario. También se revisaron las percepciones de los servidores públicos superiores, de mandos medios y de su personal de apoyo adoptándose tabuladores en todas las dependencias, con el fin de racionalizarlas y hacerlas más transparentes y de esta forma, sentar bases firmes para situarlas en igualdad de circunstancias a las prevalecientes en el mercado de trabajo.

De esta forma, para 1984 la *política salarial* del Gobierno Federal consideraría, al igual que en 1983, los objetivos y circunstancias de orden económico y el respeto al principio de equidad en el reparto del costo social de la reordenación económica. En este contexto, se planteó la necesidad de revisar las remuneraciones del personal técnico calificado del Gobierno Federal. Asimismo, se revisarían los tabuladores de sueldos, a fin de preservar su vigencia, homogeneidad y racionalidad.

Se hizo reiterativo la necesidad de continuar con los esfuerzos en materia de servicio civil y de administración y desarrollo de los recursos humanos en general, debido a que se consideraban fundamento para la **modernización** de la administración pública y contribuyan directamente a hacer efectiva la renovación moral de la sociedad.

Se anunció que para 1984 el tabulador de las remuneraciones de los funcionarios superiores del Gobierno Federal, se presentaría igual que el año precedente y regiría para los servidores públicos superiores, comprendiendo los sueldos del Presidente de la República hasta el nivel de Director General

y conteniendo los descuentos que conforme a la legislación vigente deberfan ser cubiertos por dichos servidores.

Los cambios en las remuneraciones en relación a 1983 se originaron por la retabulación de algunos de los puestos intermedios y por la actualización de las mismas. La transparencia en el pago y la uniformidad que se observó a partir de la implantación del tabulador permitió que los responsables en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observaran uno de los principios fundamentales de la renovación moral.

A principios de marzo de 1984, por acuerdo del titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se creó sin modificar el reglamento interior la **Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal**, dependiendo de la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad, asumiendo las atribuciones de sus dos direcciones generales: Unidad de Modernización de la Administración Pública y la Dirección General del Servicio Civil. Se dio un cambio que implicó que "las funciones de Planeación y Organización del Servicio Civil las absorbiera el área de Asesoría de la propia Coordinación General"¹⁹.

4.3.3 Acciones de 1984 a 1985

Se reconoce que El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, precisó que el fortalecimiento, profesionalismo y capacitación de los trabajadores al servicio del Estado, debfan ser tareas fundamentales para la modernización de la administración pública, con el propósito de hacer frente a los compromisos derivados de los objetivos nacionales bajo un esquema de **renovación moral, eficiencia y honestidad** de los trabajadores al servicio del Estado.

Con esta base, la estrategia de administración y desarrollo de los recursos humanos de la Federación tuvo como objetivo primordial la **instauración gradual del Servicio Civil de Carrera** en el Gobierno Federal. Por tal motivo, se identifica que el Ejecutivo Federal promovió, como primeros pasos, la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

¹⁹ Castelazo de los Angeles, José R.; op. cit.; p. 47.

Asimismo, se explicó que con el Servicio Civil se busca garantizar la permanencia del personal; otorgar seguridad y estabilidad laboral; proporcionar remuneraciones acordes a las atribuciones y responsabilidades; y, estimular la capacitación y capacidad de respuesta de los trabajadores. También se indicó la intención de que así se daría la modernización de los mecanismos e instrumentos que posibilitaran el acceso hacia puestos de mayor jerarquía, estimulando la vocación de servicio en el personal, su desarrollo integral a través de la capacitación permanente y, en su oportunidad, el ofrecer la alternativa de un retiro decoroso.

En 1984 se adoptaron un conjunto de medidas de política salarial que consolidaron los logros obtenidos en 1983. Estas acciones, constituyeron la respuesta del Ejecutivo Federal a los planteamientos efectuados por los trabajadores a través de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y resultaron coincidentes con las preocupaciones del Gobierno Federal para satisfacer, dentro de sus posibilidades, sus necesidades más apremiantes y beneficiar al personal de más bajos ingresos.

Entre las acciones más relevantes del paquete salarial de 1984 destacaron las siguientes:

- 1) La nivelación y desempate por los incrementos al salario mínimo de enero y de junio, que beneficiaron exclusivamente al personal de más bajos ingresos.
- 2) La actualización de los tabuladores para los puestos del personal técnico y profesional, a fin de mantener y estimular los cuadros profesionales ya formados y evitar la excesiva rotación y deserción por niveles poco competitivos de remuneraciones.
- 3) La retabulación al personal docente mediante un paquete integral de medidas en beneficio de los trabajadores, que fueron adoptadas en mayo, agosto y septiembre, a fin de subsanar en lo particular, el fuerte rezago de sus percepciones.
- 4) Aumento del primero de septiembre y actualización del tabulador general del gobierno federal; esto último con el objeto de mantener diferencias razonables entre cada uno de los niveles de los puestos de la Administración Pública.
- 5) Mejoramiento de las prestaciones otorgadas a los trabajadores, entre ellas, la duplicación del seguro de retiro y los aumentos a las primas, vacacional y quincenal.

Igualmente a través del diálogo con la FSTSE se planteó la necesidad de compactar las remuneraciones del personal federal para situarlos en niveles competitivos con los prevalecientes en el mercado de trabajo; fue solicitada la regularización del personal, que por años había sido contratado como eventual, y que desempeñaba tareas permanentes en la Administración Pública.

La Comisión Intersecretarial de Servicio Civil creó dos grupos de trabajo con representantes de los trabajadores y del Gobierno Federal para que se abocasen a realizar los estudios tendientes a la adopción de los programas y las medidas conducentes.

Por otro lado, ante la no existencia de un Anteproyecto de la Ley del Servicio Civil, la representación de los trabajadores al servicio del Estado planteó al Ejecutivo Federal que en el seno de la Comisión Intersecretarial se iniciaran las tareas conjuntas para la formulación de un anteproyecto para sustentar, jurídicamente, su establecimiento.

Para 1985, el Ejecutivo Federal se abocaría a la formulación de un paquete salarial, conjuntamente con la representación de los trabajadores al servicio del Estado, buscando, al igual que en años precedentes, un mayor beneficio para los trabajadores ubicados en las escalas salariales más bajas y reconociendo los estímulos que deberán otorgarse por el cumplimiento de la responsabilidad, la capacitación y la capacidad de respuesta de los trabajadores. En esta estrategia de actualización de las remuneraciones del personal federal, se buscó salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores y el respeto irrestricto a la libertad sindical.

El 29 de julio de 1985 se fusionan las dos Direcciones Generales de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública, desapareciendo ésta como resultado de las medidas de racionalización emitidas por el ejecutivo federal; así conforme a lo expresado en el reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto surgiría en su lugar la **Dirección General del Servicio Civil**: "La actual estructura de la Dirección General cuenta con 5 áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal; Análisis y Registro de estructuras salariales y ocupacionales; Informática y Documentación; e, Integración y Control"²⁰.

²⁰ Haro Belchez, Guillermo; op. cit.; p. 393.

En atención a su modificación, la Dirección General del Servicio Civil a partir de 1985 tiene las siguientes atribuciones:

**REGLAMENTO INTERNO DE LA
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO²¹
DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL**

Art. 17.- La Dirección General de Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- II. Proponer normas en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes.
- III. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.
- IV. Establecer políticas y lineamientos sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.
- V. 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.
- VI. Establecer la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- VII. 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.
- VIII. Diseñar y proponer, con la participación que corresponde a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.

²¹ Diario Oficial de la Federación. 29 de Julio de 1985; pp. 23 a 48.

IX. Promover con la participación que corresponde a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización 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.

X. 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.

4.3.4 Acciones de 1985 a 1986

En este tiempo se identificó que la política de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal estuvo dirigida a la formación de servidores públicos **profesionales, capaces y honestos** que colaboraran en la obtención eficaz y oportuna de los objetivos institucionales. Por consiguiente, ha sido propósito permanente del Ejecutivo Federal ofrecer a sus empleados *mejores condiciones de vida* a través del otorgamiento de sueldos y prestaciones que permitieran, por una parte, el acceso a mejores niveles de bienestar a que social y laboralmente tienen derecho y, por otra, ofrecer mayores posibilidades de desarrollo dentro de la administración pública federal.

En este sentido, la política salarial del Gobierno Federal tuvo como objetivo fundamental mantener el poder adquisitivo de los servidores públicos dentro de un marco de equidad y de acuerdo con las posibilidades económicas del Estado; por lo que la aplicación de los incrementos salariales más significativos se otorgaron a los trabajadores de menores ingresos y a los que tenían un mayor rezago salarial, salvaguardando los derechos laborales y el respeto irrestricto a la libertad sindical.

Se llevó a cabo la compactación de los sueldos del personal federal, tomando en cuenta los planteamientos presentados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado a la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil. Esta compactación permitió el incremento

de sus percepciones reales, al elevarse el monto de las prestaciones vinculadas al sueldo como son: El aguinaldo y la prima vacacional.

Como acciones relevantes del paquete salarial de 1985 se enfocaron a los siguientes aspectos:

- 1) Actualización de las remuneraciones del personal federal en relación con los incrementos al salario mínimo general, en enero y junio.
- 2) Aumento del 1° de septiembre con objeto de preservar el poder adquisitivo de los Trabajadores al Servicio del Estado de más bajos ingresos.
- 3) Otorgamiento de incrementos a las prestaciones de seguro de vida, seguro de retiro, despensa y prima quinquenal, en apoyo a las políticas de seguridad social y económica para los trabajadores.
- 4) Avance en la retabulación de los puestos del personal docente y del sector salud. De igual modo, fueron asignadas plazas presupuestales al personal a lista de raya y obrero base con mayor antigüedad en el Gobierno Federal.
- 5) Actualización de los *catálogos de puestos* tanto del Gobierno Federal como de los institucionales, y de *tabuladores de sueldos* de dependencias y entidades, como parte del proceso constante de mejoramiento de los instrumentos y mecanismos en materia de administración de personal.

Por otra parte, como apoyo a las medidas de racionalización del gasto público y de conformidad con los lineamientos emitidos por el Ejecutivo Federal el 6 de febrero y 24 de julio de 1985, se redujo el *número de personal de asesoría y apoyo* a servidores públicos superiores y mandos medios, definiéndose además los lineamientos para el control de plazas vacantes existentes.

Asimismo, con el propósito de propiciar el desarrollo técnico e intelectual de los trabajadores, elevar la calidad de los servicios e incrementar la productividad, se promovieron y fomentaron las acciones de capacitación de personal, en el marco del **Programa Nacional de Capacitación y Productividad**.

Es así que con base en los años anteriores, para 1986 el Ejecutivo Federal, conjuntamente con la representación de los Trabajadores al Servicio

del Estado y la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, se propuso definir un paquete salarial que permitiera conservar, en lo posible, el poder adquisitivo de los trabajadores y continuar avanzando en la conformación de una estructura salarial congruente y equitativa.

También se procuraría la aplicación de medidas para apoyar el ingreso de los servidores públicos a través del incremento en el monto de sus prestaciones; pero la política salarial del Gobierno Federal para 1986 seguiría la línea general de favorecer a los puestos inferiores acortando la brecha entre el salario mínimo burocrático y el sueldo correspondiente a un Secretario de Estado.

Por lo anterior se mostró como ejemplo que en 1982 la diferencia entre sueldos de un trabajador con sueldo mínimo y un Secretario de Estado era de 33 veces el salario mínimo; en 1985 fue de 17 veces; y, para 1986 se estableció la meta de que fuera de 15 veces esa distancia.

Se destacó como parte de las medidas del programa de reestructuración económica del Gobierno Federal que los sueldos de los Servidores Públicos Superiores, del Presidente de la República y de los Oficiales Mayores, permanecerían congelados durante dieciocho meses, es decir del 1° de enero de 1985 a junio de 1986, por lo que hasta julio de 1986 se actualizarían los mismos con un aumento similar al otorgado al salario mínimo burocrático.

Finalmente, para 1986 fue propósito fundamental coadyuvar a la descentralización del personal, mediante la instrumentación de medidas que facilitarían su traslado al interior de la República, respetando en todos los casos los derechos laborales adquiridos.

4.3.5 Acciones de 1986 a 1987

Se considera que en este periodo la administración de los recursos humanos se orientó a elevar la **eficiencia y productividad** de los servidores públicos, así como el asegurar a los trabajadores el acceso a mejores niveles de bienestar socio-económico y a mayores posibilidades de desarrollo, a través de la operación de sistemas adecuados de administración y desarrollo de personal.

En lo concerniente a la política salarial de 1986, las acciones más relevantes que se llevaron a cabo trataron sobre los aspectos siguientes:

1) Actualización de las remuneraciones del personal federal, debido a los incrementos de enero, junio, septiembre y octubre al salario mínimo burocrático; asimismo, se compactaron las zonas económicas del *tabulador general* para ser congruentes con las zonas económicas que maneja la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

2) Actualización de los catálogos de puestos y tabuladores de sueldos de las dependencias y entidades, como parte del proceso continuo para mejorar la administración de personal.

3) Otorgamiento de 100% de incremento a las prestaciones de seguro colectivo de vida y de retiro, y de 67% de despesa.

4) Establecimiento del seguro colectivo capitalizable PROVIDA que permitiría la constitución de un capital importante a mediano plazo, como complemento a la jubilación o como respaldo económico para iniciar actividades productivas al retirarse del Servicio. De la misma manera, se instrumentó el seguro familiar con cuotas que facilitarían la protección del patrimonio familiar.

5) Con el Programa Nacional de Capacitación y Productividad se mejoró sustancialmente la operación de los sistemas de enseñanza abierta para los niveles de primaria, secundaria y bachillerato, así como el de becas para especialización y posgrado.

Todas estas acciones aportaron un avance notable de la infraestructura administrativa, basado en la aplicación de un sistema integrado de administración y desarrollo de personal.

Por otra parte, como apoyo a las medidas de racionalización y austeridad en el gasto, se optimizó la utilización de las plazas con el propósito de absorber las nuevas necesidades de sectores prioritarios²⁷, creándose únicamente las mínimas indispensables.

Para 1987 el Ejecutivo Federal, tal como se venía manejando, en cooperación con la representación de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, definió un paquete salarial que permitiera conservar el poder adquisitivo de los trabajadores y proseguir en la conformación de un esquema salarial y congruente, justo y equitativo;

²⁷ Los sectores prioritarios señalados fueron los de salud, educación, procuración e impartición de justicia y seguridad nacional.

así como incrementar el valor real de los sueldos, a través de un sistema más amplio de prestaciones económicas y de seguridad social.

En lo que se refirió a la política de sueldos de los servidores públicos superiores y mandos medios, se otorgarían aumentos en las mismas fechas en que se modificaran el salario mínimo burocrático, y el porcentaje incrementado sería similar al porcentaje modificado al salario mínimo correspondiente.

Finalmente, para fortalecer el desempeño de las actividades que realizaran las instituciones y de lograr el cambio estructural, se continuarían promoviendo las acciones en materia de capacitación de personal que contribuyeran al **desarrollo técnico e intelectual** de los servidores públicos obteniéndose, en consecuencia, la elevación de la calidad de los servicios, el incremento de la productividad y el mejoramiento de los niveles de bienestar.

4.3.6 Acciones de 1987 a 1988

En este año, la política salarial y la administración del personal al servicio del Estado continuaron la misma línea de acción que se venía desarrollando en años anteriores. Es así que se contemplaron como acciones relevantes en 1987 los siguientes aspectos:

- 1) El incremento de las remuneraciones del personal federal en los meses de enero, abril, julio y octubre, en forma porcentual decreciente conforme al nivel de percepciones y responsabilidades de cada puesto; con esto se logró abatir parcialmente el rezago salarial del Tabulador General del Gobierno Federal.
- 2) Incrementar en 100 por ciento la prima quinquenal y en 300 por ciento la despesa.
- 3) Actualizar las sumas aseguradas de los seguros colectivos de vida y de retiro en 213 por ciento.
- 4) Promover y fomentar las acciones de capacitación del personal en los diferentes niveles educativos, así como las becas para especialización y posgrado, en el marco del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, con el propósito de posibilitar el desarrollo profesional y laboral de los trabajadores y,

consecuentemente, elevar la calidad de los servicios e incrementar la productividad.

5) Continuar el proceso de optimizar la utilización de plazas, como parte de las medidas de austeridad y racionalización del gasto público.

Para 1988, al igual que en años anteriores, el Ejecutivo Federal, definió el paquete salarial que permitiría conservar el poder adquisitivo de los trabajadores y avanzar en la conformación de una estructura salarial congruente, justa y equitativa. Asimismo, continuó siendo propósito fundamental la instrumentación de medidas que permitieran seguir fortaleciendo el esquema de prestaciones económicas y de seguridad social.

Con relación a los sueldos de los servidores públicos superiores y de mandos medios, se siguió la política instrumentada en 1987 de otorgar aumentos en porcentajes similares y al mismo tiempo en que se modificaran el salario mínimo burocrático, a efecto de mantener una política salarial equitativa.

Por último, con el propósito de mejorar la calidad y productividad a cargo del Gobierno Federal y de cooperar con la superación integral de los trabajadores, se continuaría promoviendo y fomentando las acciones de capacitación y desarrollo de personal.

4.3.7 Acciones de 1988 a 1989

Se reconoció, nuevamente, que en materia de administración y desarrollo de personal público, las acciones del ejecutivo federal tendrían como resultado elevar los niveles de eficiencia en la administración pública federal y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales. Esto se lograría a través de promover el desarrollo en los servidores públicos con el ofrecimiento de mejores sistemas de remuneraciones y prestaciones, de adecuados programas de capacitación y valuación, así como de tomar en cuenta los méritos para la promoción.

Tomando en cuenta lo anterior, se tuvo como propósitos fundamentales:

1) Aprovechar, de la mejor manera posible, las aptitudes de los empleados.

- 2) Promover el surgimiento de nuevas y positivas actividades.
- 3) Facilitar el desarrollo de la capacidad potencial del servidor público.

En consecuencia, fue prioritario fomentar la **vocación de servicio** del personal federal, mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia en el funcionamiento de la burocracia y propiciando las condiciones necesarias para la **profesionalización** del servidor público.

Es así, que se concibió a la administración y desarrollo de los trabajadores al servicio del estado como un proceso integral y permanente, comprendiendo desde el reclutamiento y selección hasta la separación del servicio activo del personal.

De esta forma, con el propósito de atender de manera oportuna y suficiente las demandas de los servidores públicos, en materia de prestaciones sociales y económicas, por primera vez se presupuestaron, de manera explícita, los recursos necesarios para que el gobierno federal cubriera tanto los adeudos que mantenían con el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y con el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), así como las aportaciones que le correspondían para 1989.

Por lo que atañe a la política salarial, se realizarían acciones tendientes a incrementar el diálogo y la concertación entre el estado y los servidores públicos, a través de su dirigencia sindical, con el propósito de responder eficazmente a sus reclamos en materia laboral y de justicia social.

En cuanto a los sueldos de los servidores públicos superiores y de mandos medios, se continuaría con la política de otorgar el aumento en porcentaje similar y al mismo tiempo en que se modificara el salario mínimo burocrático, a efecto de mantener una política salarial equitativa.

Así, también se propiciaría la correspondencia entre la capacitación y los méritos del personal al servicio del Estado, con las remuneraciones y con las oportunidades de empleo y promoción, con la finalidad de fortalecer la *carrera en el servicio público*.

Por otra parte, se seguiría promoviendo la racional utilización de las plazas existentes, con el objeto de cubrir las necesidades crecientes de

aquellos sectores considerados como prioritarios, dada su función de carácter eminentemente social²³.

Adicionalmente, y con el propósito de optimizar la ocupación de los recursos humanos de la administración pública federal y apoyar los programas de desconcentración y descentralización administrativa de las dependencias y entidades del gobierno federal, se llevarían a cabo los procesos de reubicación, reasignación y permutas de personal; con esta acción se buscó emplear la fuerza laboral al servicio del estado reforzando las estructuras que así lo requieran, sin implicar la creación de nuevas plazas.

4.3.8 Acciones de 1989 a 1990

Con el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se identificaron tres líneas básicas para que México creciera, y son: La estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y, la modernización económica. Es de interés para el tema desarrollado lo correspondiente a la *modernización económica*, pues ésta se definió bajo el esquema de un sector público más eficiente para atender las obligaciones legales y compromisos populares; asimismo, significaba contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior y un sistema claro de reglas económicas que alentaran la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos firmes en el *cumplimiento de sus responsabilidades*.

Por su parte, en el Informe de Labores 1989-1990 de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se suscribió que la administración y desarrollo del personal del Gobierno Federal se realizó acorde con los propósitos de incrementar la productividad de los servidores públicos y adoptar una política salarial que estimulara su esfuerzo, elevara su productividad y mejorara sus condiciones de vida propia y la de sus familias.

Las acciones que se desarrollaron en ese tiempo, buscaron elevar la eficiencia de la Administración Pública y mejorar la calidad de los servicios gubernamentales; asimismo, se promovió el desarrollo de los servidores

²³ Estos sectores eran el de: Educación, salud, procuración de justicia y seguridad nacional.

públicos que redundaría en su **profesionalización** y el mejoramientos de sus niveles de vida.

De manera específica, en materia de administración y desarrollo de personal se persiguió incrementar la eficiencia y productividad de los servidores públicos para dar más y mejores servicios y respuestas a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

Por lo anterior, se definieron en el seno de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, acciones tendientes a fortalecer la política salarial del Gobierno Federal. En este contexto y en las medidas de concertación contenidas en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, se dio atención a los planteamientos presentados por la FSTSE en materia de ajuste a los salarios y prestaciones de los servidores públicos.

Es así que la CISC acordó un incremento salarial del 10% a partir del 1º de diciembre de 1989, aplicado a todos los niveles del *Tabulador General de Sueldos del Gobierno Federal*. Adicionalmente se autorizó la promoción de todos los servidores públicos operativo-administrativos, del nivel mínimo al máximo del tabulador general. Se reestructuró el *Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal*, quedando conformado de la siguiente manera: siete grupos, 82 ramas y 657 puestos, estableciendo su vigencia a partir del 1º de agosto de 1990.

Igualmente, se estableció a partir del 1º de febrero de 1989, el *Fondo de Ahorro Capitalizable* para los trabajadores sindicalizados al servicio del Estado, con una aportación inicial del Gobierno Federal de 100 mil pesos por cada trabajador inscrito y otra mensual de 1.5 días de salario mínimo burocrático. La FSTSE aportó el 25 por ciento de las cuotas totales percibidas y los trabajadores contribuirían con un día de salario mínimo al mes. Se hizo la aclaración de que los empleados técnico-operativos de confianza tendrían acceso a dicho Fondo de Ahorro. En consecuencia, los rendimientos obtenidos a través de este Fondo se entregaron a los trabajadores en el mes de julio de 1990, mediante un cheque que amparó la cantidad a la que se hicieron beneficiarios los 368 mil 458 trabajadores, inscritos en este programa.

Con relación al Catálogo Institucional de Puestos se realizó un análisis de congruencia, funcionalidad y aplicabilidad cuyo resultado originó la compactación de niveles, de la siguiente manera: Al inicio de la administración del presidente Carlos Salinas existían 255 puestos, los cuales

se redujeron a 55; de éstos, existían seis grupos que se compactaron a cuatro, pasando de 12 ramas a solamente diez. En cuanto a los niveles de mandos superiores, medios y homólogos, no se efectuó ninguna modificación y el total asciende a 107 puestos con ocho grupos y diez ramas.

Por otro lado, dentro de los objetivos de la política de gasto público, ofrecidos en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se contempló el mejoramiento de la productividad y de las condiciones de vida de los servidores públicos.

Se identificó que durante 1990 dio inicio a la recuperación moderada de los ingresos que perciben los empleados públicos, con una retabulación que los favoreció económicamente y reconoció sus **méritos y antigüedad en el servicio público**.

Por último se puede considerar que para 1991, en el Proyecto de Presupuesto correspondiente a dicho año se incluyeron las previsiones destinadas a mantener el poder adquisitivo de los empleados públicos y a la creación de plazas en los sectores estrictamente prioritarios, como educación y salud.

4.4 PROBLEMATICA DE INSTAURACION

En este apartado, el hablar de la problemática de instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana será el observar las condiciones en que se va a establecer o, en cierta medida, afirmar que no se ha instaurado por los motivos que a continuación se describirán.

En el aniversario de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, celebrado el 16 de diciembre de 1986, el presidente Miguel de la Madrid encabezó dicho acto y dirigió las siguientes palabras: "Frente a este gran esfuerzo de modernización del aparato administrativo de reestructuración de lanzamiento de nuevos programas, siempre el gobierno de la República ha contado no sólo con la comprensión, sino con el apoyo, el entusiasmo de sus trabajadores. *La burocracia mexicana no es solamente*

*eficiente, sino también patriota y madura. México cuenta con un servicio civil del cual podemos estar orgullosos*²⁴.

Así, tomando como base el trabajo de Haro Belchez se identifican características muy particulares de la burocracia mexicana y son:

- 1) Que está constituida mayoritariamente por personas provenientes de los sectores medios y tienen poca relación con los grupos económicos dominantes de la sociedad. Esto se puede aunar en el aprovechar la ocupación de un puesto o cargo público para buscar el enriquecimiento personal olvidándose el burócrata de lo que es la *vocación de servicio*.
- 2) Funciona como mecanismo de circulación de las élites gobernantes; esto es, el cambio de las cúpulas y cuadros intermedios se da cada seis años y se puede decir que actualmente se da cada 3 años. Esto implica que no existe un Servicio Civil, puesto que hay una gran movilidad de recursos humanos identificándose principalmente los motivos políticos.

Asimismo, con Lucio Mendieta y Nuñez encontramos una tercera característica que es: No existe una selección adecuada de las personas en relación con los puestos que ocuparán pues todavía se ve la selección por influencia política y favoritismo. En este sentido también Mendieta y Nuñez explicó que si se intentara modificar esta situación implicaría la redistribución burocrática por medio de exámenes rigurosos y el problema a vencer serían los empleados que con el derecho de antigüedad sería muy difícil de mover.

En continuación, Haro Belchez presenta diversos problemas relacionados con la Función Pública, que directamente señalan la no existencia de un Servicio Civil de Carrera y la dificultad de su instauración si no se cambian dichas condiciones. Explica que existe una dispersión del marco jurídico que se relaciona con el empleado público mexicano; esto obstaculiza la administración de personal. Aunado a ello, está "la proliferación tanto de Reglamentos de Escalafón, como de Condiciones

²⁴ Presidencia de la República. El Gobierno Mexicano, diciembre 1986; p. 44.

Generales de Trabajo, uno por cada dependencia de la administración pública federal²⁵.

Igualmente, marca que existe una organización desinformalizada, es decir, no existe una conformación de órganos de dirección y gestión de la función pública específicos y particulares y se responde a mecanismos de dirección diversificados, de la política de personal público. En consecuencia se advierte la inexistencia de un **órgano superior** que de unidad, uniformidad, coherencia y globalidad a las acciones relativas al personal público.

Por su parte, con Stephen Spencer en **Aportaciones al conocimiento de la administración federal**, nos da la pauta para considerar problemas importantes como son:

1) La determinación de quién ocupa un puesto y por cuánto tiempo no se basa en el mérito ni la competencia, sino por conveniencia o favoritismo. Así, ni con exámenes, informes de eficacia, escalas de calificaciones y todos los métodos que pudieran emplearse para medir la aptitud y el rendimiento, no servirán si se continúa con esta forma de actuar. Es entonces que los grandes problemas del servicio civil se referirán a la *falta de reconocimiento* del sistema a base de **méritos** en el nombramiento y ascenso de los empleados públicos y la persistencia, relativamente alta, de relaciones personales a través de los empleos.

2) La falta de motivación que son consecuencia de la ignorancia y la rutina, obstaculizando el avance de quienes intentan algún progreso. Asimismo, los sueldos burocráticos son un factor limitativo; puesto que para los empleados los salarios son bastante bajos, y teniendo que cubrir sus necesidades se ven en la situación de obtener con otro trabajo ingresos extras, repercutiendo en el servicio público.

3) La cúpula de los funcionarios públicos, en un sistema como el mexicano ningún alto funcionario, como un Secretario de Estado dejaría de rodearse de un fuerte grupo que le fuera incondicional. Esto se relaciona de manera directa en que en nuestro sistema

²⁵ Haro Belchez, Guillermo. op. cit.: p. 297.

político mexicano se da la movilización de los servidores públicos de alto nivel de manera grupal; por tal motivo no se examina si son ineptos o les falta habilidad para desempeñar un puesto, únicamente se toma en cuenta el responder a un "líder".

4) La falta de vocación de servicio. Esto es que no se identifica dentro de los **servidores públicos** el motivo por el que ocupan un puesto: participar en la administración pública, servir a la sociedad en el ofrecimiento y cumplimiento eficiente de los servicios públicos para bienestar de la población y desarrollo del país.

Finalmente, cabe destacar la importancia de las *instituciones que forman al administrador público*; puesto que el instaurar un servicio civil implica la existencia de profesionales en administración pública, que realicen estudios relacionados con las disciplinas generales de la administración y especializado en el exclusivo del servicio público. Estos profesionales harán que el Servicio Civil de Carrera se contemple en niveles de mandos medios y superiores, puesto que deberán ocupar los puestos de mayor importancia, constituyendo un cuadro que responderán a las responsabilidades adquiridas.

Esto último se reafirma con la afirmación de Haro Belchez con respecto a que "la calidad e una Administración depende de la calidad profesional de sus hombres"²⁸.

4.5 CONCLUSION

En este capítulo observamos que la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana se ha convertido en un elemento importante para lograr el desarrollo, tanto profesional como personal de los servidores públicos, así como fomentar la vocación del servicio y realizar una carrera dentro del sector público. En consecuencia, se podrá lograr una administración pública eficiente y una mejor prestación de los servicios a la sociedad.

²⁸ Haro Belchez, Guillermo; op. cit.; p. 510.

Por lo anterior, se anotaron 3 características primordiales: El mérito, la estabilidad y el escalafón; elementos que no deben perderse de vista para reconocer si realmente se puede decir que se ha instaurado el Servicio Civil en México.

Es así como también se presentó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puesto que si se hace un recordatorio puede ser considerada como la evolución de lo que se consideró en la época colonial como Juicio de Residencia y que para el siglo XIX empezó a hablarse de Responsabilidad de los funcionarios públicos.

En este contexto, se reafirma como elemento trascendente para lograr un Servicio Civil debido a que es la norma que señala las responsabilidades políticas, penales y administrativas de los servidores públicos, y en la que se puede conocer que el empleado debe ser leal, honrado, imparcial, eficaz, cumpliendo así sus obligaciones.

En lo concerniente al Desarrollo de Acciones, se expuso el periodo que comprende la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982 a 1988, así como los primeros años del presidente Carlos Salinas de Gortari. El principal objetivo fue observar cómo con determinadas actitudes y con ciertas modificaciones a la administración del personal al servicio del Estado, con la que se buscó primordialmente la *eficiencia*, se afirma que existe un Servicio Civil de Carrera en México; situación que con este trabajo se pone en duda.

En lo general, y a través del tiempo que se expuso, se advierte que es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia, fomentar la *vocación de servicio* a través de una motivación adecuada y promover la capacitación permanente del personal federal; con esto se da una parte para lograr la Carrera Administrativa, pero todavía no se logran todas estas características en el personal al servicio del Estado, existe muchas deficiencias como la movilización de los servidores públicos de mandos medios y superiores cuando hay cambio de líder o de un Jefe Superior, todo su equipo o gente cercana se va a donde el líder se vaya.

Asimismo, pese a la política salarial implementada por el gobierno federal, no se ha logrado que el empleado dedique en su totalidad el tiempo al servicio público; pese a los esfuerzos de contar con los instrumentos: Catálogos de Puestos, Tabuladores y Sistemas de Escalafón, no se logra unificar el criterio para ver que en los niveles de mandos medio y superior

se pueden lograr ascensos. Entonces, decir que un Sistema de Carrera se da sólo hasta el nivel de Jefe de Departamento es afirmar algo no lógico, porque servidores públicos también son los que se encuentran en niveles superiores: Directores de área, directores generales, coordinadores, oficiales mayores, secretarios de estado, etc.

De igual forma, decir que se han logrado avances para instaurar el Servicio Civil es diferente a decir que se ha instaurado. Se reconoce lo significativo de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil y de la Dirección General del Servicio Civil, pero si se analizan sus acciones se ve que han realizado una Gestión de Personal y, realmente, ni siquiera se ha logrado el que presenten un Proyecto de Ley de Servicio Civil para la Federación que sea base y pauta para establecer el Sistema de Carrera.

Otro punto importante, y que reafirma la observación de que para ingresar al servicio público todavía no se toma en cuenta el mérito y la competencia como elementos indispensables, es que a lo largo de las acciones vemos que para la ejecución de las decisiones tomadas por el ejecutivo federal siempre se dio la cooperación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil con la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado. Así, se pone en duda que no existan intereses de grupos y políticos al ejecutar las acciones relativas al sistema de administración de personal, en específico: ingresar, ascender y retirarse de un puesto.

Profesionalismo y fortalecimiento de la Carrera en el Servicio Público, son dos puntos que no deben dejarse a un lado y deben ser propuesta para ver que realmente funcione un Servicio Civil: Dar auge a la carrera del servidor público, su preparación y formación en las aulas universitarias, con planes de estudios que respondan a la necesidad de tener empleados con Vocación de Servicio y con criterio y Sentido Común para la toma de decisiones.

Es así que pueden apoyarse todas las acciones relativas a mejorar el nivel de vida y desarrollo del servidor público, pero no debe olvidarse que a partir de su formación es como éstos responderán para desempeñarse en un cargo y realizar una carrera a través del mérito y en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Es importante reafirmar la Vocación Social del Ejercicio Público para que las acciones realizadas por las dependencias y entidades del gobierno resulten en una mayor agilidad, eficiencia, honestidad y equidad de la atención a las demandas y requerimientos de la sociedad.

Será de gran avance que se realizara todo aquello que se plasma en un papel, siendo ideal para el tema del Servicio Civil de Carrera en México que: "las acciones a efectuarse en materia de administración y desarrollo de personal al servicio del Estado tendrán como finalidad el incremento en la eficiencia para la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, mediante la formación para el desarrollo, el fomento a la permanencia y el reforzamiento de la mística de servicio de los trabajadores al servicio del Estado"²⁷.

²⁷ Presidencia de la República; Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989; p. 178.

BIBLIOGRAFIA

1. Armienta Calderón, Gonzalo; et. al. **Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades**. Revista Praxis; México; Ediciones INAP; N° 60; 1984; 190 pp.
2. Arnold, Linda. **Bureaucracy and Bureaucrats in Mexico City, 1742-1835. USA**; The University of Arizona Press, Tucson; 1988; 202 pp.
3. Banco de Empleados. **Contrato de Concesión. Ley de Aprobación y Estatutos**. México; Imprenta y Litografía de Ireneo Paz; 1883; 49 pp.
4. Barragán, José. **Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos**. En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; México; Manuel Porrúa, S.A.; 1984; 29 a 55 pp.
5. Boletín de Instrucción Pública. **Ley para la enseñanza comercial en el Distrito Federal**. México; Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública; volumen IV; 1905; pp. 274 a 283.
6. Bulnes, Francisco. **El Canibalismo Burocrático**. En: El Porvenir de las naciones latinoamericanas ante las recientes conquistas de Europa y Norteamérica; México; s/f; pp. 321 a 351.
7. Bunster, Alvaro. **La Responsabilidad Penal del Servidor Público**. En: Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; México; Manuel Porrúa, S.A.; 1984; pp. 9 a 28.
8. Carbajal, Francisco. **Discursos sobre la propiedad de los empleos. Plan general de reformas de oficinas y proyecto de ley para restituir a sus destinos a los empleados que no siguieron al gobierno a Querétaro**. México; Imprenta de Ignacio Cumplido; 1848; 52 pp.
9. Castelazo de los Angeles, José R. **Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público**. Revista Praxis; México; Ediciones INAP; N° 76; 1985; 150 pp.
10. Centurión, Manuel. **La Escuela de Administración Pública**. Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; enero-junio de 1984; N° 57/58; pp. 243 a 260.
11. Confederación Nacional de Administración Pública. **La Vigorosa Acción Social de la CNAP**. México; 1922; 15 pp.
12. Chávez Alcázar, Margarita. **El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Mexicana**. México; Impresos Estrella; 1987; 171 pp.
13. **Decreto sobre colocación preferente de los alumnos de la Escuela de Comercio**. México; Dublán y Lozano, Legislación; Tomo VII; julio 10 de 1854.
14. De la Torre Villar, Ernesto; et. al. **Historia Documental de México**. México; UNAM; Tomo II; 1964; 678 pp.

15. Del Val, Enrique. **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un Código de Conducta.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; enero-junio 1984; N° 57/58; 73 a 87 pp.
16. Diario Oficial de la Federación. **Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil.** México; abril 12 de 1934.
17. Diario Oficial de la Federación. **Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto.** México; julio 29 de 1985.
18. Díaz Casillas, Francisco José. **La Administración Pública Novohispana.** Cuadernos de Análisis Político-Administrativo; México; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, A.C.; N° 10; 1987; 198 pp.
19. Díaz Casillas, Francisco José. **Retrospectiva y Actualidad en la Formación Profesional en Ciencias Políticas y Administración Pública.** México; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; 1984; 154 pp.
20. Díaz Rugama, Alberto. **Guía práctica del empleado en la República Mexicana.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; octubre-diciembre 1982; N° 52; pp. 132 a 154.
21. **Diccionario Enciclopédico.** España; EDAF; Tomo 9; 1969; 883 pp.
22. **Diccionario de Sociología.** México; Fondo de Cultura Económica; 1984; 317 pp.
23. Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico.** México; Ediciones INAP; 1972; 122 pp.
24. **El Gobierno Mexicano, diciembre 1986.** México; Presidencia de la República; N° 49; 366 pp.
25. **Enciclopedia Salvat, diccionario.** México; Salvat Editores, S.A.; Tomo: 1, 4 y 7; 1976.
26. **Exposición de Motivos. Presupuesto de Egresos de la Federación.** México; 1982 a 1989; Documento Interno de trabajo del DDF, sin paginación.
27. **Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; enero-junio 1984; N° 57/58; pp. 177 a 181.
28. **Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional, diciembre 28 de 1982.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; enero-junio 1984; N° 57/58; pp. 169 a 177.
29. Fix-Zamudio, Héctor. **Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado.** En: *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*; México; Manuel Porrúa, S.A.; 1984; pp. 57 a 70.
30. Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia. **Historia General de Real Hacienda.** México; Imprenta de Vicente García Torres; Tomo VI; 1853; 480 pp.
31. Guerrero Orozco, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista.** México; Fontamara, S.A.; N° 22; 1988; 277 pp.

32. Guerrero Orozco, Omar. **El Departamento de Contraloría, 1917-1933.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; enero-junio de 1984; N° 57/58; pp. 219 a 243.
33. Guerrero Virgen, Rosa María. **El Servicio Civil en el Gobierno Federal.** Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; México; Ediciones INAP; abril-septiembre 1984; N° 14/15; pp. 23 a 32.
34. Haro Belchez, Guillermo. **Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México.** Versión Original, 2 tomos.
35. **Informe de Labores 1989-1990.** México; Secretaría de Programación y Presupuesto; 1990; 117 pp.
36. **Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, CAP, 1967.** México; Presidencia de la República; 1977; pp. 9 a 59.
37. López de Escalera, Juan. **Diccionario Bibliográfico y de Historia de México.** México; Tomo II; s/f; 729 pp.
38. Mariluz Urquijo, José María. **Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos.** Sevilla; Escuela de Estudio Hispano-Americanos; 1952; 298 pp.
39. Mendieta y Nuñez, Lucio. **La Administración Pública en México.** México; UNAM; 1942; 347 pp.
40. Merino Huerta, Mauricio. **Servicio Civil.** Diccionario de Política y Administración Pública; México; CNCPyAP, A.C.; volumen N-Z.
41. **México a través de los Siglos, Enciclopedia.** México; Editorial Cumbre, S.A.; Tomo II; 1979; 930 pp.
42. Mora, José María Luis. **Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manfa.** Revista de Administración Pública; México; Ediciones INAP; abril-junio 1982; N° 50; pp. 61 a 67.
43. Otero, Mariano. **Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año de 1847.** México; Editorial Porrúa, S.A.; Tomo I; 1967; pp. 95 a 137.
44. Piquero, I. **Amovilidad de los empleados en los diferentes ramos de la Administración Pública.** México; julio 8 de 1856 y octubre 13 de 1858; 31 pp.
45. **Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación.** Revista Política Social; México; Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR; Tomo I; N° 4; 1935; pp. 10 a 17.
46. Quiroga Leos, Gustavo. **El Servicio Civil de Carrera.** Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; México; Ediciones INAP; abril-septiembre 1984; N° 14/15; pp. 105 a 120.
47. **Revista A.M.E.O.** Organó de la Asociación Mexicana de Empleados Oficiales; México; N° 1; 1925.
48. Riquelme, Luis. **Proyecto de suscripciones voluntarias, por los empleados civiles de la República Mejicana, en beneficio de sus padres,**

- viudas, huérfanos, herederos o legatarios. México; Impreso por Juan Ojeda; 1837; 16 pp.
49. Rives Sánchez, Roberto. **Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940.** México; Ediciones INAP; 1984; 465 pp.
 50. Rolland, M.C. **Proyecto de Ley del Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas.** En: El desastre municipal en la República Mexicana; México; 1952; pp. 123 a 140.
 51. Spencer Goodspeed, Stephen; et. al. **Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. Autores extranjeros.** México; Secretaría de la Presidencia; 1976; 547 pp.
 52. Tena Ramírez, Felipe (dirección). **Leyes Fundamentales de México, 1808-1957.** México; Editorial Porrúa, S.A.; 1957; 942 pp.
 53. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. **Historia Constitucional 1812-1842.** En: México a través de sus constituciones; México; Tomo I; 1967; 694 pp.
 54. XXVII Congreso Constitucional del Estado. **Ley del Servicio Civil para el Estado de San Luis Potosí.** México; decreto N° 157; junio 31 de 1923; 12 pp.
 55. Yáñez Campero, Salvador y Valentín Yáñez C. **Las Remuneraciones a los Servidores Públicos en México.** Cuadernos de Administración Pública; México; UNAM; 1986; 138 pp.
 56. Zavala, Lorenzo de. **Aspirantismo. Aspirantismo y Parcialidad. Medios que debe tomar el gobierno para destruir el aspirantismo.** México; Editorial Porrúa, S.A.; Tomo: El Periodista y el Traductor; 1937; pp. 121 a 123 y 132 a 139.